

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ ТА
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ

Л. М. Усаченко, В. І. Тимцуник

**ІСТОРІЯ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В УКРАЇНІ**

Навчальний посібник

2-е видання

КИЇВ – 2013

ББК 65.9(2УКР)Я73
УДК 35 (477) (093) (0758)
У 74

Рекомендовано до друку Вченою радою навчально-наукового інституту післядипломної освіти Національного університету біоресурсів та природокористування України (протокол № 12 від 18 грудня 2012 р.)

Рецензенти:

Бакуменко В.Д., доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління;

Кравченко С.О., доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри управління суспільним розвитком Національної академії державного управління при Президентові України.

У 74

Усаченко Л. М., Тимцуник В. І. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / Усаченко Л. М., Тимцуник В. І. – К. : ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. – 292 с.

ISBN 978-617-696-083-6

У навчальному посібнику «Історія державного управління в Україні», який є 2-м виданням переробленим і доповненим, розкриваються основні етапи еволюції органів державного управління в Україні (з VII ст. до н.е. до XXI ст. н.е.). У виданні розглядаються специфічні особливості функціонування державного апарату в різні періоди історії України залежно від перебування її земель у складі тієї чи іншої держави.

Посібник розрахований на студентів і викладачів з даної навчальної дисципліни, а також на науковців, аспірантів, державних службовців та всіх тих, хто цікавиться та вивчає історію державного управління в Україні.

ББК 65.9(2УКР)Я73
УДК 35 (477) (093) (0758)

© Усаченко Л. М., Тимцуник В. І., 2013

© Національний університет біоресурсів та природокористування України, 2013

ISBN 978-617-696-083-6

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК РИСУНКІВ	6
ПЕРЕДМОВА	8
РОЗДІЛ 1. ВСТУП ДО КУРСУ	
«ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ».....	15
1.1. ПРЕДМЕТ, ЗАВДАННЯ КУРСУ ТА ЙОГО ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ	15
1.2. БАЗОВІ ПОНЯТТЯ ТА ПЕРІОДИЗАЦІЯ КУРСУ, ЙОГО МІСЦЕ В ПІДГОТОВЦІ ФАХІВЦІВ ВИЩОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	28
1.3. ГЕОПОЛІТИЧНЕ ТА ГЕОГРАФІЧНЕ ПОЛОЖЕННЯ УКРАЇНИ, ЙОГО ВПЛИВ НА УКРАЇНСЬКЕ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ	38
РОЗДІЛ 2. НАЙДАВНІШІ ДЕРЖАВИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ, ОСОБЛИВОСТІ ЇХ УСТРОЮ ТА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ	46
2.1. ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ ТА ОРГАНИ УПРАВЛІННЯ КІММЕРІЇ, СКІФІ ТА САРМАТІЇ.....	46
2.2. ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГРЕЦЬКИХ МІСТ-ДЕРЖАВ ПІВНІЧНОГО ПРИЧОРНОМОР'Я	52
2.3. АНТСЬКЕ ЦАРСТВО – ПРАУКРАЇНСЬКЕ ДЕРЖАВНЕ ОБ'ЄДНАННЯ : ОСОБЛИВОСТІ ЙОГО ДЕРЖАВНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА СТРУКТУР УПРАВЛІННЯ	58
РОЗДІЛ 3. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В КИЇВСЬКІЙ РУСІ ТА ГАЛИЦЬКО-ВОЛИНСЬКОМУ КНЯЗІВСТВІ	62
3.1. ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ ТА УПРАВЛІННЯ В КИЇВСЬКІЙ РУСІ.....	62
3.2. СТРУКТУРА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛИЦЬКО-ВОЛИНСЬКОМУ КНЯЗІВСТВІ	69
РОЗДІЛ 4. ДЕРЖАВНЕ ЖИТТЯ ТА УПРАВЛІННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У ПЕРІОД ЇХ ВХОДЖЕННЯ ДО СКЛАДУ ЛИТВИ Й ПОЛЬЩІ	76

4.1. Державне управління на українських землях під час їх перебування у складі Великого князівства Литовського	76
4.2. Органи державної влади й управління Речі Посполитої та реорганізація місцевого управління в Україні після укладення Люблінської унії	86

РОЗДІЛ 5. ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА КОЗАЦЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ЗАПОРОЗЬКІЙ СІЧІ ТА В ЧАСИ ГЕТЬМАНСТВА.....93

5.1. Запорозька Січ – особлива форма української національної держави з широким козацьким самоврядуванням	93
5.2. Становлення української національної держави та формування органів державного й місцевого управління в період визвольної війни українського народу під проводом Б. Хмельницького	96
5.3. Система органів державної влади й управління на Лівобережній Україні в період Гетьманщини після смерті Б. Хмельницького	106

РОЗДІЛ 6. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В ПЕРІОД ЇЇ ВХОДЖЕННЯ ДО СКЛАДУ РОСІЙСЬКОЇ ТА АВСТРІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЙ (КІНЕЦЬ ХVІІІ СТ. – 1917 Р.).....114

6.1. Реорганізація державного управління та територіально-адміністративного устрою в підросійській Україні після ліквідації Гетьманства та Запорозької Січі	114
6.2. Реформування державного управління та створення органів самоврядування (земств) після відміни кріпацтва в Росії в 1861 р.	130
6.3. Система органів державної влади та управління на західноукраїнських землях у складі Австрійської імперії	140

РОЗДІЛ 7. ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ ТА ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ В ПЕРІОД ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ 1917-1920 РР.....153

7.1. Утворення Центральної ради та формування органів державного управління в Україні	153
7.2. Організація державної влади й управління в період Гетьманату .	168
7.3. Створення апарату державного управління Директорією УНР	179
7.4. Структури органів державної влади й управління в Західно-Українській Народній Республіці	199
РОЗДІЛ 8. ДЕРЖАВНА ВЛАДА Й УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ЗА РАДЯНСЬКОГО ПЕРІОДУ (ГРУДЕНЬ 1917-1991 РР.)	210
8.1. Встановлення радянської системи управління в Україні	210
8.2. Державне управління в УРСР в умовах створення та функціонування загальносоюзної партійно-радянської системи	220
8.3. Спроби реформування органів державного управління під час хрущовської «відлиги» та в умовах поглиблення кризи радянської системи	248
РОЗДІЛ 9. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЇЇ РОЗВИТКУ	260
9.1. Реформування органів державної влади і управління в умовах здобуття Україною незалежності	260
9.2. Структура вищих органів державного управління та місцевого самоврядування за Конституцією України 1996 р.	272
ВИСНОВКИ ДО КУРСУ	287
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ ...	289

ПЕРЕЛІК РИСУНКІВ

Рис. 1.1. Самоуправління – основна форма організації суспільного життя в первіснообщинному ладі.....	19
Рис. 1.2. Предмет курсу «Історія державного управління в Україні»	36
Рис. 1.3. Місце курсу «Історія державного управління в Україні» в системі гуманітарних та суспільних наук	37
Рис. 2.1. Система державного управління в Скіфії	49
Рис. 2.2. Державне управління в грецьких містах – державах Північного Причорномор’я у VII-II ст. до н.е.	53
Рис. 3.1. Структура органів державного управління в Київській Русі в XII ст.	65
Рис. 3.2. Структура органів державного управління в Київській Русі на початку XIV ст.	72
Рис. 4.1. Структура органів державного управління у Великому князівстві Литовському.....	83
Рис. 4.2. Система органів державного управління в Речі Посполитій (з 1569 р.)	87
Рис. 4.3. Система місцевого самоуправління в містах з магдебурзьким правом.....	90
Рис. 5.1. Діаграма організації верховної влади та козацького самоврядування в Запорозькій Січі	94
Рис. 5.2. Державне управління в гетьманській державі Богдана Хмельницького	98
Рис. 5.3. Державне управління відповідно до положень Конституції Пилипа Орлика	109
Рис. 6.1. Державне управління в підросійській Україні в першій половині XIX ст.....	115
Рис. 6.2. Адміністративно-територіальний устрій підросійської України в XIX - на початку XX ст.....	125
Рис. 6.3. Органи місцевого управління в підросійській Україні в другій половині XIX ст.....	132
Рис. 6.4. Діаграма державного управління в південноукраїнській Україні.....	146

Рис. 7.1. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ ЗА КОНСТИТУЦІЙНИМ ПРОЕКТОМ М. ДРАГОМАНОВА (1884 Р.)	155
Рис. 7.2. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ЗА КОНСТИТУЦІЙНИМ ПРОЕКТОМ М. ДРАГОМАНОВА (1884 Р.)	156
Рис. 7.3. МАТРИЦЯ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В ПЕРІОД ЦЕНТРАЛЬНОЇ РАДИ 1917 Р.	161
Рис. 7.4. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УНР ВІДПОВІДНО ДО КОНСТИТУЦІЇ 29 КВІТНЯ 1918 Р.	167
Рис. 7.5. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ПЕРІОД ПРАВЛІННЯ ГЕТЬМАНА ПАВЛА СКОРОПАДСЬКОГО	179
Рис. 7.6. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПЕРІОДУ ДИРЕКТОРІЇ УНР	182
Рис. 7.7. ПРОЕКТ ПОДІЛУ ГІЛОК ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УНР ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ О. ЕЙХЕЛЬМАНА	192
Рис. 7.8. ПРОЕКТ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ О. ЕЙХЕЛЬМАНА	195
Рис. 7.9. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ЗАХІДНО-УКРАЇНСЬКІЙ НАРОДНІЙ РЕСПУБЛІЦІ	202
Рис. 8.1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ УСРР 1919 Р.	214
Рис. 8.2. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНСЬКІЙ РСР ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ УРСР 1937 Р.	227
Рис. 9.1. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ (ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ УКРАЇНИ 1996 Р.)	277
Рис. 9.2. СТРУКТУРА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ (ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ УКРАЇНИ 1996 Р.)	277
Рис. 9.3. СТРУКТУРА КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ (ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ УКРАЇНИ 1996 Р.)	281
Рис. 9.4. СУДОВА СИСТЕМА В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ	283

ПЕРЕДМОВА

Початок III тисячоліття для України відзначається активізацією процесів становлення української державності, які відбуваються в досить складних умовах: сплески світової фінансово-економічної кризи в поєднанні з «хронічною» політичною нестабільністю, проблемами в сферах національної економіки та соціальної системи; безпрецедентна корумпованість чиновників. Іншими словами українське суспільство переживає нині глибоку внутрішню кризу, що охопила державну владу й управління, політику і мораль, державний устрій та міжнародні відносини, інші сфери життя, та яка негативно позначається на суспільному розвитку України. А відтак пріоритетним напрямом державної політики визначено модернізацію сфер суспільного життя.

Успішність становлення проведення реформ модернізації та становлення української державності в цілому в значній мірі залежить від інститутів державного управління, розвитку яких відводиться важливе місце в Україні. Втім, як свідчить практика, держава неспроможна вирішувати ці важливі питання адекватно та ефективно відповідати на численні зовнішні та внутрішні виклики, які в умовах сьогодення постають перед Україною. Цілком очевидно, що у вітчизняному державному управлінні упродовж тривалого часу існує своєрідний дисонанс – колишню радянську систему державного управління зруйновано, а нові, демократичні інститути управління державою і громадянського суспільства, механізми їх функціонування та взаємодії й досі перебувають на стадії формування.

Зрозуміло, що за таких умов вчені та практики сфери державного управління здійснюють пошук ефективних шляхів становлення української державності. Це передбачає поглиблене вивчення сучасних реалій в Україні, визначення причин, що детермінують виникнення й існування тих чи інших негативних процесів, *визначення способів їх усунення, розроблення заходів, політики, що базуються результатах проведеної науково-дослідної роботи,*

невід'ємною складовою якої є врахування історичного минулого. Іншими словами для створення і функціонування ефективної системи державного управління і громадянського суспільства, розбудови демократичної та правової держави актуалізується потреба у вивченні вітчизняного історичного досвіду.

Дійсно, будь-яке явище, подію чи процес потрібно розглядати у тісному взаємозв'язку минувшини, сучасності та майбутнього. Практика свідчить, що розвиток держави, поступ її суспільства на кожному історичному етапі ґрунтується на органічній єдності вказаних вище трьох складових. Тому здійснювати будівництво сучасної Української держави принципово важливо на базі поглибленого вивчення конкретних історичних обставини її суспільного розвитку. Вивчення історичного досвіду державного управління, що є актуальним завданням вітчизняної державно-управлінської науки, дає змогу втілити в практику управління державою найкращі здобутки минулого та запобігти виникненню помилок у майбутньому.

Водночас неприпустимим є механічне «копіювання» досягнень світової практики управління державою без врахування історичних передумов її суспільного розвитку, набутих національних традицій, культури та менталітету, політичного, економічного та соціального середовищ. Цього, на жаль, не завжди дотримуються державні управлінці та політики.

Історично в Україні, якій понад тисяча років, весь цей час розвивалося державне управління, біля витоків якого стояли правителі в періоди: становлення Великого князівства Руського зі столицею в Києві руські царі Аскольд і Дір, князь Ігор і його дружина Ольга, давньоруські князі Володимир Великий, Ярослав Мудрий, Володимир Мономах; Галицько-Волинського князівства – Данило Галицький; Литовсько-руської доби – династії князів Гедиміновичів; утворення українського козацтва та козацької держави – Богдана Хмельницького, перебування України у складі Російської імперії – гетьманів Івана Мазепи, Пилип Орлик, Кирила Розумовського; Української державності – Михайло Грушевський, Павло Скоропадський, Володимир

Винниченко. Упродовж багатьох століть накопичено значний досвід у реформуванні державної та місцевої влади, управління, який містить чимало повчального для пошуку ефективних шляхів управління державою на сучасному етапі розвитку України.

Практика також свідчить, що вчитися доводиться не тільки на успіхах, але й на помилках. У цьому контексті не виправданим видається неврахування негативного досвіду, зокрема набутого в періоди: занепаду Київської Русі, коли процес роздробленості призвів до її ослаблення і завоювання Монгольською імперією (XI-XIII ст.) та залежності від Золотої Орди; перебування українських земель у складі різних держав – Литви, Польщі, Московії (наприкінці XIV ст.), а пізніше – в об'єднанні Речі Посполитої (XVI ст.); існування Російської імперії, яка зруйнувала Запорізьку Січ та козацький устрій в Україні; імперської доби та визвольних змагань (XIX-XX ст.); соціалістичної доби, яка характеризується здійснюваною компартією політикою тоталітаризму, русифікаційним курсом, страхітливим штучним голодомором і геноцидом, масовими репресіями проти українського населення, проведенням колективізації та індустріалізації. В дані періоди в Україні насильно впроваджувалися і функціонували чужинські державні інститути та системи державного управління.

З 1991 р. в Україні, на уламках УРСР – радянської державної системи, заснованої на Радах трудящих, розпочалося будівництво нової моделі державного управління, яке триває і сьогодні. Одним із його пріоритетних напрямів і нагальною потребою, яка постає нині перед Україною є підготовка управлінців «нового покоління» – державних менеджерів, які спроможні ефективно вирішувати важливі проблеми сьогодення. Нестача професійно підготовлених, кваліфікованих державних управлінців, які фактично уособлюють державну владу вкрай негативно позначається на сучасних процесах державотворення і модернізації.

Саме тому в незалежній Україні приділяється значної уваги підготовці адміністративних менеджерів високої кваліфікації. З цією метою в Україні створено та функціонує національна система підготовки, перепідготовки і

підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Нині вказана система складається з сукупності навчальних закладів, основним з яких є Національна академія державного управління при Президентові України з її регіональними інститутами в Харкові, Дніпропетровську, Одесі та Львові. Працівники органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівники державних підприємств, установ та організацій, що працюють в регіонах, регулярно проходять перепідготовку і підвищення кваліфікації у 23 відповідних центрах. Магістрів державного управління готують у 15 акредитованих вищих навчальних закладах України, а в Академії муніципального управління – бакалаврів і спеціалістів для роботи в органах місцевого самоврядування тощо.

У контексті викладеного вище актуалізується потреба в навчальному посібнику «Історія державного управління», перше видання якого було випущено в світ у 2001 році, ставши першим із цієї дисципліни у вітчизняній практиці вищої школи. та перевершив оптимістичні сподівання його авторів. Книга, яка користується підвищеним попитом у бібліотеках, а її наклад швидко розійшовся на книжному ринку, викликала в переважній більшості позитивні відгуки та доброзичливі побажання фахівців у галузі державного управління, широкого кола читачів. Іншими словами, перше видання книги отримало високу оцінку, стало витребуваним, потрібним і корисним. А відтак розроблення і випуск другого видання посібника продиктовані вимогами та потребами сьогодення. До його змісту книги було внесені зміни і доповнення, які викликані інтенсивним розвитком науки і практики державного управління, що, в свою чергу, зумовило переосмислення наукових поглядів авторів на окремі події в історії України, а також сучасними реаліями її історичного поступу. При підготовці другого видання підручника використано значний масив архівного матеріалу та сучасної науково-теоретичної літератури, що уможливило більш ширше висвітлити суперечливість реалій українського державотворення.

Метою викладу навчального матеріалу у підручнику є сприяння якісній підготовці професійних управлінців у вітчизняній системі вищої школи та розвитку державно-управлінської науки і практики. Курс навчальної дисципліни «Історія державного управління в Україні» спрямований на формування в майбутніх спеціалістів у галузі державного управління, адміністративного менеджменту теоретичних знань і практичних навиків з аналізу поточної ситуації у сфері державного та муніципального управління з урахуванням історичного досвіду. Дана дисципліна розглядає сучасне державне управління в Україні через призму його історичного минулого, а її вивчення дає змогу краще опанувати інші фахові для державних управлінців навчальні дисципліни, що є необхідною передумовою для їх ефективної роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Автори ставили також за мету висвітлити позитивні та негативні уроки кожної з існуючих в історії України систем державного управління, розкрити їх характер, сутність, протиріччя, рівень ефективності, базуючись на конкретних результатах, політичних, економічних і соціальних наслідках.

Відповідно до поставленої мети вибудовано структуру посібника, який складається з дев'яти послідовних і взаємопов'язаних між собою розділів, які відображають основні етапи розвитку української державності. Перший розділ дає читачам змогу ознайомитися з основними поняттями про державу, її органами управління, типами й видами правління, політичними режимами, які існували в історії України та інших держав.

У наступних розділах навчального посібника :

висвітлюються генеза українського державотворення і державного управління та порівнюється із зарубіжним досвідом;

розглядаються причини й особливості становлення апарату державного управління в Україні, відслідковується його еволюція на певних етапах історичного розвитку в залежності від того, у складі яких держав перебували українські землі;

показано розвиток державного управління майже протягом трьох тисячоліть, починаючи від перших держав на території України (VII ст. до н.е.) до теперішніх часів (початок XXI ст.), розкрито особливості державного управління держав, що існували в різні часи на території України;

висвітлено досвід українського державотворення за князівської та козацької доби, під час визвольних змагань українського народу в 1917-1920 рр. і в умовах здобуття Україною в 1991 р. незалежності.

У висновках узагальнюються матеріали дослідження історичної долі Української держави та встановлюється, що її державний устрій історично детермінований такими чинниками, як природно-географічний, геополітичний, економічний, етнічний та ін., які впливали на різних етапах розвитку українського суспільства.

Авторський колектив висловлює сподівання, що їхня робота дасть читачам змогу: повніше осмислити вітчизняний досвід державного управління, його генезу; зрозуміти закономірності виникнення, функціонування та розвитку в Україні різних систем державного управління, передумови та наслідки їх реформування; установити взаємозв'язок між системою управління державою та розвитком українського суспільства, його залежність від впливу сукупності об'єктивних і суб'єктивних, внутрішніх і зовнішніх чинників, конкретних історичних умов. Розраховуємо, що запропонований навчальний посібник, як і попередній, буде також бажаним і корисним у студентських аудиторіях, бібліотеках, органах державної влади, дасть поштовх новим науковим розвідкам у галузі державного управління, стане у пригоді для управлінців і всіх тих, хто цікавиться проблемами державотворення.

Автори також покладають надію на те, що посібник дасть читачам змогу не тільки збагатити свої науково-теоретичні пізнання його читачам, але і допоможе їм краще вникати в суть проблем становлення і розвитку сучасної системи державного управління в Україні, успішно вирішувати питання її

вдосконалення, підвищення ефективності та дієвості з урахуванням історичних подій минулого та вітчизняного досвіду.

Авторський колектив

РОЗДІЛ 1.
ВСТУП ДО КУРСУ
«ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ»

1.1. Предмет, завдання курсу та його теоретико-методологічні аспекти

Україна, починаючи з 24 серпня 1991 р., коли її було проголошено незалежною, досягнула значних успіхів у розбудові та утвердженні самостійної держави, до найбільш вагомими з яких слід віднести прийняття Конституції України, сформування системи органів державної влади та місцевого самоврядування.

У 2010 р. В Україні проголошено курс державної політики на модернізацію, яка передбачає проведення докорінних перетворень в усіх сферах суспільного життя. Її метою є утвердження сучасної України як країни високих економічних, політичних і соціальних стандартів. До пріоритетних напрямів проведення реформ модернізації віднесено адміністративну реформу, що полягала в оптимізації державної управлінської структури, забезпеченні відкритості й прозорості процесу ухвалення державних рішень і діяльності органів влади. Адміністративна реформа має усунути бюрократичні перепони для розвитку економіки.

Проведення реформ модернізації та становлення українського державотворення в цілому гальмується затяжною кризою, що охопила суспільне життя – політику, економіку, духовність, соціальну та інші сфери. Процесу модернізації, який спрямований на реформування суспільних відносин, бракує системного підходу, консолідації зусиль держави і суспільства навколо визначення спільних цілей та їх реалізації. Інтеграція України до Євросоюзу й надалі залишається тільки перспективою, яка безпосередньо залежить від втілення у життя реальної демократії та інших загально визнаних у Співтоваристві цінностей, які відображені у так званих

Копенгагенських критеріях – критеріях членства в ЄС. Державна політика, яка базується на даних критеріях має передбачати підвищення прозорості, відкритості та публічності в діяльності органів державної влади.

Важливими кроками у напрямі побудови професійної, ефективної, відкритої, прозорої та підзвітної громадянам виконавчої влади стало прийняття нової редакції Закону України «Про державну службу», ухвалення законів України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про доступ до публічної інформації», схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Так, новий Закон України «Про державну службу» спрямований на вирішення низки гострих проблем кадрового забезпечення органів державного управління, реалізація його положень має суттєво змінити систему державної служби в Україні.

Головну роль у вирішенні вказаних вище питань та в успішній реалізації модернізаційної стратегії має відіграти система державного управління та публічна політика. Але, як свідчить практика, управління державою є наразі недостатньо ефективним і дієвим. Так зазначається у Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році»: «система державного управління в Україні є недостатньо ефективною та залишається однією з найбільших проблем, що перешкоджає належному розвитку нашої держави».

Головною причиною цього, поряд з низкою об'єктивних проблем і чинників, є відсутність достатньої кількості кваліфікованих фахівців у сфері державного управління (адміністративних менеджерів). Зрозуміло, що для того щоб ефективно управляти державою державні управлінці мають отримати відповідну професійну підготовку. Так історично склалося, що через відсутність в Україні протягом тривалого часу незалежної держави, кваліфіковані кадрові управлінців у ній практично не готувалися.

«Історія державного управління в Україні» – це відносно нова, але актуальна навчальна дисципліна, яку все більше вивчають у вузах України та яка активно розвивається, як напрям державно-управлінської науки.

Зрозуміло, що в ході її вивчення виникають певні труднощі у викладанні та засвоєнні :

відсутність достатньої кількості висококваліфікованих викладачів, оскільки їх підготовка на Україні не велася;

відсутність досконалих програм і навчальних планів цієї навчальної дисципліни;

відсутність підручників і навчально-методичних посібників.

Предметом навчальної дисципліни «Історія державного управління в Україні» є процес виникнення, розвитку та трансформації держави, її апарату, державних механізмів, організаційна відповідних установ та органів держав, які існували на території України, щодо управління суспільством на різних етапах історичного розвитку.

Визначення предмету даного курсу (ті проблеми, які вивчає певна дисципліна) та його завдань є важливою складовою даного підрозділу.

Завдання навчального курсу – надати тим, хто його вивчає глибоке науково обґрунтоване розуміння:

соціально-економічних і політичних передумов виникнення держави в Україні, системи її установ (державного апарату), їх взаємозв'язок, трансформацію і ліквідацію, обсяги їх повноважень, компетенцію, напрями діяльності та взаємодію;

загальних та особливих рис у розвитку Української держави, зокрема специфіки управління в ній у періоди перебування у складі інших країн;

реформ у галузі державного будівництва, діяльності найбільш відомих в історії управління державою реформаторів і державних діячів;

ролі інститутів держави, політичних партій, церкви, війська на різних етапах розвитку української державності;

необхідності дотримання єдності історичного і логічного, вироблення уміння розробляти конкретні управлінські рішення, базуючись на вивченому матеріалі даної навчальної дисципліни, виносити з історичної минувшини України кращий досвід, уроки та вникати допущених у минулому помилок.

Отже, вивчення даної навчальної дисципліни дає змогу :

дізнатися, як зароджувалось і розвивалось державне управління, які фактори на нього впливали, які етапи воно пройшло, яких успіхів у сфері державного управління було досягнуто, яких помилок було допущено тощо;

ознайомитися з історичним досвідом державного управління в Україні в контексті кращого бачення перспектив його розвитку в майбутньому.

Таким чином, опанування історичного досвіду державного управління в Україні, вивчення місця і ролі самих управлінців на різних етапах розвитку вітчизняної державності, освоєння методів і способів, за допомогою яких держава управляє людьми, що проживають на її території, дасть змогу глибше зрозуміти сучасні управлінські проблеми, створити підґрунтя для проведення подальших наукових досліджень української державності з урахуванням її історичного минулого.

Історія державного управління України – це історія її державних інститутів, самобутній досвід впорядкування ними суспільних відносин, розв’язання проблем розвитку українського суспільства. Історія державного управління – це соціальна пам’ять про управління державою, яка циркулює в суспільстві у тому числі у вигляді наукової літератури, що дає відповідь на питання про причини назрівання криз в суспільстві та шляхи їх вирішення. Особливістю історії державності в Україні є послідовні зміни, реформи і трансформації в системі управління державою.

Отже, *державне управління* – це категорія історична, яка з’явилася з появою держави, виникла на певному етапі історичного розвитку людського суспільства. За розрахунками вчених, перша людина з’явилася приблизно 1 млн років тому й майже протягом цього часу панував первіснообщинний лад, що характеризувався відсутністю держави. Люди існували в умовах первісного стада, об’єднувалися у невеликі, нестійкі бродячі групи. Усе, що ними добувалось у результаті основних форм заняття – збирання, полювання та рибальства – було спільним.

Поступово знаряддя праці вдосконалюються, утворюються більш сталі групи людей, пов'язані родинними зв'язками – роди та племена. Формується родовий лад. Перший ступінь родового ладу – матріархат, в якому домінуюче становище займає жінка. Тривав матріархат десятки тисячоліть.

Приблизно на етапі неоліту та мідно-бронзового віку (7 тис. років до н.е.) людство переходить до осілого життя, від привласнювальних форм господарювання (збирання, полювання та рибальства) до відтворювального (сільського господарства – рільництва та тваринництва). Оскільки це основне заняття чоловіків, то з'являється територіальна община й формуються батьківські роди. Панівним стає друга ступінь родового ладу – патріархат. Роди починають об'єднуватися в більші організації – племена.

Основною формою організації суспільного життя для первіснообщинного ладу є самоуправління (див. Рис. 1.1).

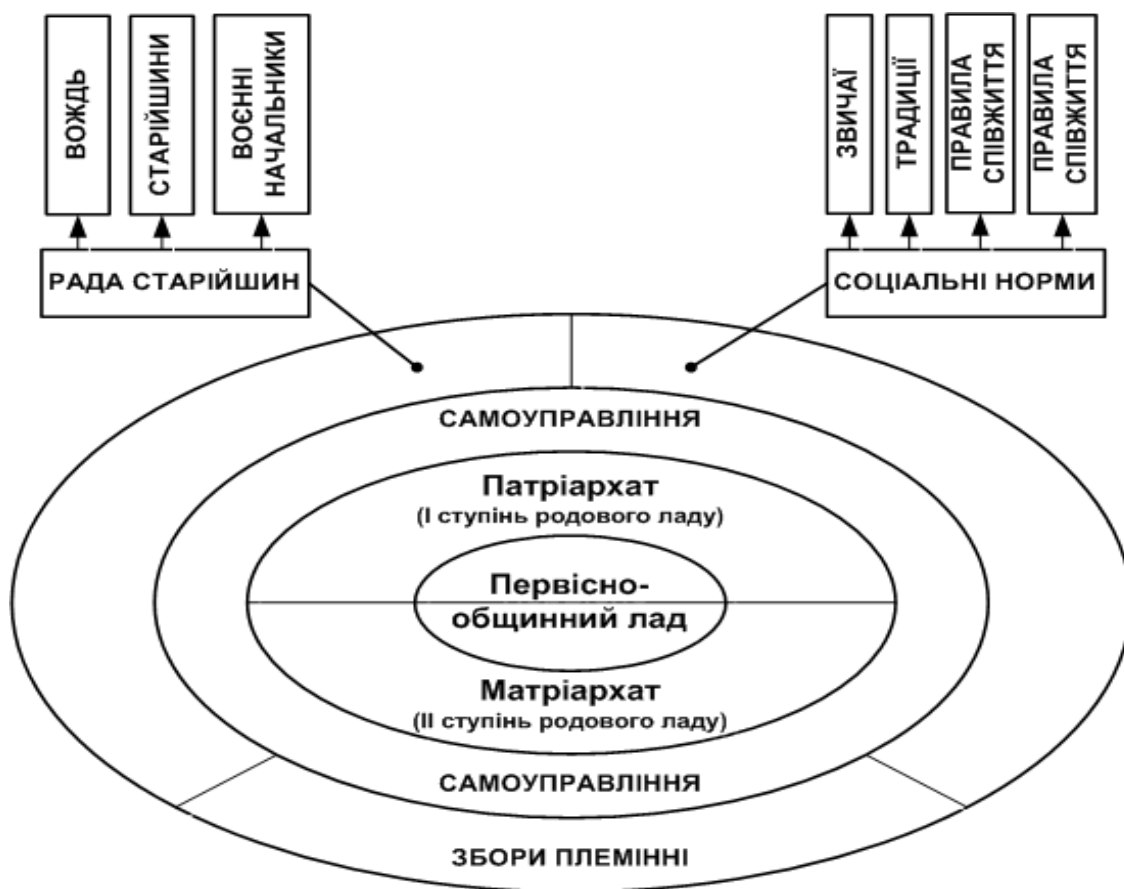


Рис. 1.1. Самоуправління – основна форма організації суспільного життя в первіснообщинному ладі

Не заглиблюючись у форми організації суспільного життя, повернемося до теорії та методології вивчення історії державного управління в Україні, які включають наступні аспекти :

- 1) історико-матеріалістична концепція;
- 2) політико-соціологічна компонента;
- 3) загальнотеоретичний соціально-управлінський підхід;
- 4) базові поняття.

Охарактеризуємо більш докладно перераховані вище теоретико-методологічні аспекти.

1. *Історико-матеріалістична концепція* є відправною точкою для об'єктивного пізнання, висвітлення та пояснення історичного процесу здійснення державного управління в Україні. Принцип об'єктивності вимагає розглядати історичну еволюцію держави та її діяльність, як соціальну реальність, політичну форму буття українського суспільства, які визначаються матеріально-виробничою базою, соціально-економічною структурою, суспільними відносинами, а також матеріально-природним середовищем існування.

Виокремлюючи історико-матеріалістичну концепцію як методологію вивчення історії державного управління, варто уточнити її трактування, що зумовлено поширеним радянській літературі стереотипами його сприйняття. А саме: пояснення політичної історії з економічної точки зору – як взаємозв'язок між історико-політичним процесом та еволюцією народного господарства та економічного життя. Такий схематизм і спрощений підхід виникнув з догматичного тлумачення теорії суспільно-економічної формації, підхід якої виключає взаємозв'язок з цивілізаційними процесами. А як відомо з еволюції Української держави та її управлінських функцій, на внутрішню і зовнішню політику держави, її матеріальне виробництво та соціально-економічний розвиток впливала ціла низка взаємопов'язаних об'єктивних і суб'єктивних чинників та умов. Йдеться про інтереси, цінності та цілі, якими керувався правлячий клас, про традицію, політичну культуру еліти, про православ'я, яке

домінувало в українському суспільстві тощо. Історично на розвиток державного управління в Україні в умовах перманентного протистояння здійснювався вплив та чинився утиск з боку інших держав. Важливо також зауважити, що державне управління – «лакмусовий папірець» відносин в українському суспільстві, яке є похідним і залежить від останнього. З часом державне управління набуває ознак інституту, здатного сформувати демократичне суспільство.

Відповідно до історико-матеріалістичної концепції еволюція держави та державного управління розглядається як закономірний процес. У даному посібнику аналізується сутність історико-політичного процесу в Україні, його закономірності в конкретних проявах у державі, в діяльності її політичних сил, політичних лідерів, правлячих і керованих прошарків суспільства. Іншими словами, суспільно-політичні процеси та історичні події розглядаються в тісному взаємозв'язку між об'єктивними умовами і суб'єктивними чинниками, між минулим і сьогоденням, між сьогоденням і майбутнім, як об'єктивні тенденції, що реалізуються в суспільно важливих політичних актах, у ставленні громадськості, груп та індивідуумів.

Наукове розуміння історії державності України – це усвідомлення її як результату багатовікової діяльності українського народу, її політичних лідерів, як втілення поміркованих управлінських рішень та допущених правителями помилок, досягнень та упущених можливостей. Відтворення в науковій думці реалістично історії, підхід до аналізу минулого передусім з позицій інтересів і цілей державних діячів, які були причетними до державного управління в ту чи іншу епоху історичного розвитку України, науковий діалог з минулим, образно виражаючись на мові минулих поколінь – саме в цьому полягає специфіка принципу об'єктивності історичного пізнання. Втім, його реалізація здійснюється сучасними методами дослідження та трактується поняттями, розробленими сучасною наукою. Це дає змогу проникнути в логіку історичних явищ, подій та мінімізувати суб'єктивний вплив дослідників. Широко застосовуваним у сучасній науці та авторами даного посібника є науковий

метод єдності історичного і логічного, який передбачає поєднання опису хронології історичних подій з теоретичним аналізом їх внутрішніх взаємозв'язків та тенденцій розвитку.

Історичний процес завжди «прив'язаний» до конкретних умов і набуває специфічних рис, які визначаються тими чи іншими просторовими та часовими, зовнішніми та внутрішніми чинниками, спроможністю управлінців державою тощо. Тому принцип історизму доповнюється конкретно-історичним підходом – вивченням політичних явищ і подій минулого в конкретних ситуаціях. Історичну істину ще називають «дочкою часу». Запропонована в даному підручнику періодизація історії державного управління в Україні розроблялася на засадах історичної істини. Принцип об'єктивності та історизму передбачає застосування класового підходу, оскільки держава і політика – явища суспільно-класові.

Управління державою, політичне життя в Україні в минулому та в умовах сьогодення «виткане» з конфліктів. Чвари та перевороти між князями, розколи та реформи, заколоти та революції та багато інших конфліктних процесів завжди були у полі зору істориків і політологів. Необхідність здійснення аналізу конфліктів та віднесення їх до історико-політичного знання передбачає конфліктно-логічний науковий підхід. Він є визнаним сучасною наукою методом дослідження, який дає змогу глибше зрозуміти історію державного управління, її закономірності та особливості. Соціально-політичні конфлікти (зіткнення суспільно-політичних сил, які обстоюють протилежні інтереси та цілі) – це вузлові точки історико-політичного процесу. За конфліктуєчими силами, як правило, ховаються протиріччя між «застарілими» структурами, формами і методами здійснення державної влади та управління, з одного боку, та трансформовані умови, що призвели до виникнення нових потреб, з другого боку. За характером політичних конфліктів, державними механізмами їх регулювання і дозволу можна судити про тип політичної системи, її рушійні сили, стабільність і перспективи. За тим, як Українська держава виходила з конфліктних ситуацій і пов'язаних з

ними політичних криз, судять про політичну культуру правлячої еліти та суспільства. Історик також має право використовувати будь-який соціологічний інструментарій для аналізу історичного матеріалу, «який дає ключ до об'єктивного наукового знання».

2. *Політико-соціологічна компонента методології*, суть якої полягає в аналізі історії державного управління в контексті сформульованих науками політологією та соціологією положень про сутність держави, її функції, взаємовідносини між державою та суспільством. Ключовим питанням даної навчальної дисципліни з точки зору методології є визначення держави. В історії вітчизняної політичної думки склалося неоднозначне розуміння даної категорії. З одного боку, держава розглядається як необхідна політична форма організації суспільства, союз людей, об'єднаних єдиною верховною владою. У такому розумінні держава ототожнюється з суспільством. Іншими словами дані поняття «зливаючись» одне з одним. З другого боку, держава визначається як частина суспільства, інститут влади, одна з форм панування над людьми. Такий підхід поширений у політичній історії та притаманний радянській добі історії України. Держава і влада, які базувалися на самодержавстві та диктатурі пролетаріату, фактично здійснювали тотальний контроль над усіма соціально значущими та приватними сферами життя радянського населення.

В успадковані Україною з часів радянщини тоталітарній державі об'єктивно існувала потреба у відмежуванні держави від суспільства. Це пояснюється тим, що за своєю природою держава завжди залишалася організацією панівної та привілейованої групи людей, яка стоїть над суспільством та уособлює публічну владу. Питання про розмежування організованої форми політичної влади і суспільства (проблема громадянського суспільства) вкрай актуальним постає в нашій країні в умовах сьогодення.

Установка правлячого класу на «підконтрольну» державу, на монополію політичної влади та «всеосяжного» панування, привілейованість еліти породжували дві взаємозв'язані протилежності в державному устрої :

- 1) відновлення та посилення централізації влади;
- 2) обмеження децентралізації державної влади.

Оскільки в рамках такої взаємодії протилежностей відбувався процес становлення і розвитку державного управління в Україні, то відповідно під кутом зору діалектики цих тенденцій слід підходити до його вивчення.

Аналіз історичного матеріалу буде більш коректним та об'єктивним, якщо враховуватиметься і така специфічна тенденція української державності, як злиття влади та управління, як підпорядкування інтересів місцевим загальнодержавним і посилення процесів централізації влади – одержавлення суспільства. За таких умов держава перетворюється на «опікуна» над суспільством. «Поглинання» державною владою суспільства, політизація та ідеологізація соціального управління досягають апогею в тоталітарній системі.

Домінуюче ототожнення держави з суспільством, яке спричинене об'єктивними історичними обставинами та цілеспрямованою політикою правлячого класу, призвело до негативних наслідків, які необхідно враховувати при вивченні історії державного управління в Україні. Державна влада блокувала становлення громадянського суспільства – соціальну базу гуманізації держави, її демократизації. Іншими словами категорія «політична культура» є інтегральним показником прогресивності державної системи, яка характеризує процес ухвалення та реалізації політичних знань, систему цінностей і зразків поведінки соціальних суб'єктів в політичному житті. Тому політико-культурологічний підхід сповна можна розглядати ще одним елементом методології історико-політичного пізнання. Простежуючи перехід української державності від одного типу політичної культури до іншого, історик розкриває реальний зміст якісної сторони еволюції політичної системи, виявляє магістральний вектор історичного розвитку Української держави.

3. *Загальнотеоретичний соціально-управлінський аспект методології.*
Державне управління – особливий вид соціального управління, зрозуміти еволюцію якого упродовж століть та закономірності можливо тільки з

урахуванням положень теорії соціального управління. Державне управління, як теорія, виражає єдність загального, яке притаманне соціальному управлінню, та особливого, характерного для діяльності суб'єкта держави. *Державне управління* – це цілеспрямована, організуюча, координуюча і контролююча діяльність державних органів та інших організацій, яка підпорядкована реалізації суспільних потреб та інтересів.

У історичному дослідженні враховується :

по-перше, зміна змісту державного управління на кожному черговому етапі еволюції держави, розширення масштабів реалізації управлінської функції, аж до втручання держави в економічну, соціальну і культурну сфери, та підвищення її ефективності; історична модель державного управління змінювалася в залежності від зміни типу політичної та соціально-економічної систем, які виникали в результаті трансформацій;

по-друге, при вивченні історії державного управління слід використовувати системний підхід, який за своєю природою характеризується певними ознаками системності – внутрішнім взаємозв'язком компонентів (структур, рівнів, функцій та ін.), які утворюють єдине ціле; історія державного управління в Україні – це формування і розвиток різних видів його систем, які функціонували в державі;

по-третьє, історію державного управління важко зрозуміти, не звертаючись до загальних законів соціального управління, наприклад до закону «необхідної різноманітності» (інформації); децентралізація управління зумовлюється постійно зростаючим, природним різноманіттям керованого об'єкту – суспільства, держави; державна влада спроможна охопити необхідну інформацію, її розмаїття лише частково, а відтак вона вимушена поєднувати єдине централізоване державне управління з місцевим державним управлінням та самоврядуванням; конкретні політичні і соціально-економічні чинники, що зумовлювали становлення місцевого самоврядування в Україні, слід розглядати через призму вказаної загальної закономірності науки управління.

4. *Базові поняття* (категорії) аналізу історії державного управління в Україні як складова частина методології. Поняття і категорії містять узагальнення, фіксують отримані результати дослідження, дають змогу перейти від емпіричного опису політичних явищ до теоретичного пояснення історичних закономірностей. У даному курсі використовуються поняття, характерні для сучасної історико-політичної, політологічної та соціологічної думки. Її згруповано в три основні блоки:

1) поняття, які описують державу, її форми, політичну владу, типи, державні структури і функції, відносини між суб'єктами державного управління, політичні режими;

2) поняття, що характеризують державне управління, його структурно-функціональні аспекти, суб'єкти і об'єкти управління, типи державного управління, процеси його історичної еволюції;

3) поняття, які узагальнюють знання про державне управління в Україні.

До методологічних проблем з точки зору застосовуваного в підручнику принципу історизму слід віднести неоднозначність підходів до визначення базової термінології. Поняття, категорії можуть бути інструментом історико-політичного аналізу за умови, якщо вони адекватно відображають історичні реалії державного управління на певному етапі його розвитку. Некоректним є визначення понять, яка базується тільки на ознаках, характерних для того чи іншого етапу існування держави, реалізації тих чи інших її управлінських функцій. Визначення повинно містити ознаки держави, влади, державного управління як суспільно-політичного явища, та які є загальними для всіх історичних типів політичних систем. Зокрема, визначення державного управління повинне виражати його сутність і суспільне призначення, наприклад: це цілеспрямований вплив, діяльність інститутів держави на суспільство, окремі групи та індивіди з метою спрямування їхньої поведінки в суспільно-необхідне русло, досягнення визначеної мети, яка має суспільне значення. Визначення державного управління, які наявні в сучасній науковій літературі, можуть бути теоретичною базою для аналізу державного

управління в минулих століттях тільки в певній мірі. Водночас у сучасній вітчизняній науці відбувається процес уточнення, збагачення понятійного апарату історичних досліджень, очищення його від ідеологічного «забарвлення», догматизму, політизації та моралізування.

Іншими словами, у вітчизняній науці відбувається «методологічна революція»: багато «старих» понять, тобто тих, які з'явилися в наукових роботах з довоєнних часів, – на порозі XXI ст. зникають, модифікуються або зазнають суттєвих змін і доповнень. Тобто академічні поняття набувають ознак загальноприйнятності у світовій науці, хоча цей процес є далеким від фази його завершення. У даному контексті доречно пригадати вислів філософа: «Якби люди правильно вживали значення слів, то людство позбавилося б від половини своїх бід». Екстраполюючи даний вираз на навчальну дисципліну «Історія державного управління в Україні» можна стверджувати, що без опанування категоріального апарату неможливо опанувати метод науки державного управління.

Повертаючись до викладеного вище, все варто відмітити, що державне управління пов'язане певною мірою з політичною діяльністю, оскільки стратегічні орієнтири діяльності системи державного управління визначаються політичними діячами та інститутами. А відтак постановка питання про повну деполітизацію державного управління не має сенс. Державну політику в окремо взятому суспільстві можна охарактеризувати, як політичну діяльність панівного класу, соціального прошарку населення, соціальної групи. Тобто, державне управління – це сфера державної політики, яка базується на вироблених у суспільстві (з урахуванням різних чинників, що впливають на зміст і спрямованість державної політики) і законодавчо закріплених загальносистемних імперативних установках (Конституція, закони, укази, постанови тощо). Таким чином державно-управлінські відносини базуються передусім на правових відносинах.

1.2. Базові поняття та періодизація курсу, його місце в підготовці фахівців вищої кваліфікації у сфері державного управління

У сучасних наукових дослідженнях набуває поширення нова парадигма вчення про державу. Формально держава визначається, як модель розвитку суспільства, інструмент політичного панування експлуататорського класу та пригнічення експлуатованих. Але це досить односторонній підхід до визначення держави, яким ні в якому разі не відображає сутність даного інституту. Якщо поглянути на державу, базуючись на цивілізаційних підходах до історії, то вона виконує набагато ширший спектр функцій: держава як уособлення народності, правосуддя і справедливості, як хранитель її територіальної цілісності, суверенітету та безпеки, а також його історичних надбань та національних традицій, інформатор, арбітр в спорах, що виникають між публічними і приватними інтересами, організатор збору податків та розподілу видатків з державного бюджету, законодавець правових норм, монопольний інститут примусу тощо. Багато вчені розглядають управлінський вплив держави на організацію суспільства та відносини в ньому не тільки як чинника класового, але і природно-кліматичного, релігійного, геополітичного та ін. Держава – це специфічна форма організації соціуму: первинна соціально-господарська одиниця; не надбудова до громадянського суспільства, а його кістяк.

Магістральним вектором сучасного державотворення в Україні є модернізація всіх її сфер суспільного життя. Важливе місце в процесах модернізації відводиться системі державного управління, яка має певну побудову. Державне управління складається з таких важливих його складових, як суб'єкт управління та об'єкт управління, між якими встановлюються певні організаційні відносини.

Важливими для навчального предмету «Історія державного управління в Україні» є поняття «влада» та «державна влада». Без роз'яснення даних категорій, які є наріжними для методології дослідження, не можливо

ефективно трактувати інші похідні від них терміни, а також адекватно оцінювати дії державних управлінців, політиків тощо.

Спрощено визначення поняття «влада» можна подати, як : 1) здійснення політичного панування; 2) механізм реалізації політики через систему державних органів. У більш розгорнутому вигляді *влада* – це здатність і можливість особи, соціальної групи, інституту, організації провадити свою волю через певні засоби та канали впливу на діяльність і поведінку людей, їх спільності. Тобто сутністю влади є відносини управління (керівництва), панування, підпорядкування, покори. Унікальність феномену влади в суспільстві полягає в тому, що її концепція розглядається з точки зору моралі. Володіння владою – це, насамперед : усвідомлення людиною моральної відповідальності; спроможність і вміння суб'єктів влади переконувати. Якщо ретельно розглядати категорію «влада», то виникає багато дискусійних питань.

Державна влада – політико-правовий інструмент забезпечення функціонування держави та реалізації її функцій через систему повноважень і механізмів, що застосовуються від імені держави органами державної влади для реалізації спільних інтересів, забезпечення загальних потреб, регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві. Державна влада складається із трьох гілок : законодавчої; виконавчої; судової. Держава як носій влади виконує відповідні суспільно впорядковуючі функції – видає закони, домагається їх дотримання, збирає податки, відповідає за громадський порядок і суспільну безпеку, влаштовує системи суспільного життєзабезпечення та керує ними.

Атрибутом державної влади є її територіальна організація, а офіційно встановлений державний кордон – межею поширення її повноважень. Державна влада здійснюється за допомогою управлінського апарату в межах визначеної території, на яку поширюється державний суверенітет, має можливість використовувати засоби організованого й законодавчо встановленого примушування та інших форм впливу.

Оскільки визначення поняття «державне управління» подано вище, то відразу перейдемо до витлумачення його основних складових – суб'єкта та об'єкта державного управління.

Суб'єкт державного управління – це державні управлінські інституції, апарат управління.

Об'єктом державного управління виступають соціальні процеси та люди.

Державне управління здійснюється за допомогою певних методів (засобів), найголовнішими з яких є: примус, насильство, стимулювання, організація, регулювання, координація, упорядкування, диригування тощо.

Методи державного управління залежать від форми організації держави.

Форма держави – це спосіб або порядок організації та здійснення державної влади. Складовими елементами (ознаками) *форми держави* є:

державний (політичний) режим;

форма державного правління;

форма державного устрою.

Державний (політичний) режим – це спосіб функціонування політичної системи і держави, що характеризує реальний поділ політичної влади, впливу в державі та суспільстві; конкретна форма управління державою, організації відносин між державою і громадянами. Найбільш відомими різновидами державного режиму є демократичний та недемократичний (деспотія, аристократія, авторитаризм, тоталітаризм).

Деспотія – це політичний режим, що характеризується наявністю самодержавної необмеженої влади деспота (Ассирія, Вавилон).

Аристократія – це режим, при якому влада належить представникам родової знаті, олігархії.

Тоталітаризм – це режим, при якому влада знаходиться в руках однієї особи (диктатора) й характеризується всеохоплюючим (тотальним) контролем над життям суспільства. Історія знає три такі різновиди тоталітарних режимів: фашизм, націонал-соціалізм та сталінський казарменний соціалізм.

Демократія – це режим, за якого влада належить народу (демосу) і здійснюється через демократичні інститути (вибори, референдуми). Є три основні різновиди демократичного режиму:

демократично-ліберальний (надто поблажливий);

демократично-радикальний (виступає за рішучі зміни);

демократично-консервативний (захищає старі порядки, виступає проти змін).

Отже, усі види державних (політичних) режимів можна поділити на дві великі групи – демократичні й недемократичні. Якщо давати характеристику сучасних державних режимів, то демократичні найбільш поширені в державах Європи, Америки, тоталітарні – в окремих країнах Азії, Близького Сходу, Африки. Україна нині знаходиться на шляху поступового переходу від тоталітарного до демократичного режиму.

Державні режими відрізняються між собою за такими ознаками: спосіб формування органів влади; співвідношення законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, державного управління та місцевого самоврядування; становище і роль громадських організацій та партій; правовий статус особистості; зміст і співвідношення того, що дозволено і що заборонено; рівень економіко-господарського розвитку; політична стабільність суспільства; порядок функціонування правоохоронних та каральних органів; історичні, культурні традиції, моральні звичаї народу.

Другим складовим елементом (ознакою) форми держави є ***форма державного правління***, тобто способу організації вищої державної влади. Розрізняють дві основні форми правління : республіка та монархія.

Республіка – це така форма правління, за якої всі вищі органи державної влади обираються населенням країни на певний строк або формуються загальнонаціональними представницькими установами (парламентами), а громадяни мають особисті й політичні права. Республіканська форма правління зародилася ще в давні часи. Наприклад, демократичною республікою були давньогрецькі Афіни. У середні віки статус республік мали

Венеція, Генуя, Новгород. В Україні козацькою республікою була Запорозька Січ. Найбільшого розвитку й поширення ця форма правління набула в епоху капіталізму і в сучасних умовах.

У межах республіканської форми правління розрізняють республіку: парламентську; президентську (дуалістичну); змішаного типу (напівпрезидентську).

Парламентська республіка характеризується проголошенням принципу верховенства парламенту, який формує уряд на чолі з прем'єр-міністром і несе перед ним політичну відповідальність за свою діяльність (Італія, ФРН).

Президентська республіка насамперед характеризується поєднанням у руках президента повноважень глави держави й глави уряду. Формальною ознакою такої республіки є відсутність посади прем'єр-міністра (США, Аргентина, Швейцарія). Президентська республіка будується за принципом розподілу влади. У конституційному законодавстві функції вищих державних органів законодавчої, виконавчої та судової влади суворо розмежовуються. Характерними особливостями президентської республіки є: по-перше, позапарламентський метод обрання президента (виборці або виборщики); по-друге, позапарламентський метод формування уряду (це переважно президент) і відсутність у зв'язку з цим його відповідальності перед парламентом; по-третє, відсутність у президента права розпуску парламенту.

Напівпрезидентська (президентсько-парламентська) – це така республіка, в якій глава держави (президент) особисто пропонує склад уряду і, насамперед, кандидатуру прем'єр-міністра, який підлягає обов'язковому затвердженню парламентом (Україна, Франція, Фінляндія).

Монархія – це форма державного правління, за якої найвища державна влада повністю (*необмежена* або *абсолютна монархія*) або частково (*обмежена* або *конституційна монархія*) належить одній особі – спадкоємному монарху. Монархії поділяються на абсолютну, парламентську, дуалістичну, теократичну, виборну.

Абсолютна монархія – форма правління, за якої верховна державна влада за законом без обмежень належить одній особі (фараон, король, цар). Притаманними рисами абсолютної монархії (Оман) є ліквідація чи повний занепад представницьких установ, юридично необмежена влада монарха, наявність у його безпосередньому підпорядкуванні постійної армії, поліції і розвинутого бюрократичного апарату. Для абсолютної монархії характерне гасло «*Держава – це Я*» (вислів короля Франції Людовика XIV).

Парламентська монархія (Великобританія, Данія, Швеція, Японія, Нідерланди, Бельгія, Швеція, Канада, Австралія та ін.) – це така форма державного правління, за якої влада монарха обмежена парламентом : монарх, як глава держави, не може безпосередньо впливати на склад і політику уряду, який формується виключно парламентом і йому підзвітний. Парламентська монархія має такі характерні ознаки: розвинуте розділення властей; верховенство парламенту над виконавчою владою; демократичний політичний режим; уряд формується з представників партії (чи партій), що отримали більшість голосів на виборах у парламент; лідер партії, що володіє найбільшим числом депутатських місць, стає главою уряду; у законодавчій, виконавчій і судовій сферах влада монарха є символічною; законодавчі акти приймаються парламентом і формально підписуються монархом; уряд відповідно до конституції несе відповідальність не перед монархом, а перед парламентом.

Дуалістична монархія (Марокко, Таїланд, Кувейт, Бахрейн) – це така форма правління, за якої державна влада має подвійний характер: юридично і фактично розділена між урядом, який формує монарх, та парламентом. Глава держави (монарх) особисто формує склад уряду, яким керує сам або через призначеного ним прем'єр-міністра. Уряд за дуалістичних монархій у більшості випадків несе відповідальність перед монархом.

Теократична монархія – це така форма правління, в якій монарх є одночасно главою держави та релігійним лідером (Ватикан, Саудівська Аравія).

Виборна монархія – це форма правління, за якої поєднуються елементи монархії та республіки. Глава держави (одночасно може поєднувати функції і глави уряду) є монархом, який обирається парламентом або особливою радою, яка складається з правителів штатів, що входять до складу федерації (за різних часів Річ Посполита). Сьогодні даний різновид монархії існує в Малайзії, де главою держави є монарх, якого обирають на 5 років представники монархічних штатів, що входять до федерації.

Третьою складовою (ознакою) форми держави є *форма державного устрою* – територіально-організаційна структура держави, яка визначає порядок поділу країни на складові частини, правовий статус останніх, порядок відносин центральних і периферійних органів влади. За формою державного устрою держави поділяються на унітарні, федеративні, конфедеративні, імперії.

Унітарною є цілісна, єдина держава, окремі утворення (частини) якої є тільки адміністративно-територіальними підрозділами, які не мають свого суверенітету, усіх ознак державності (наприклад, області в Україні, воєводства в Польщі, графства в Англії). За умов унітаризму існує єдина для всієї держави система права, однотипна схема організації й підпорядкування органів влади, єдина конституція, спільна центральна влада, урядова вертикаль. Деякі унітарні держави (Іспанія, Португалія, Україна) включають у себе автономні утворення (наприклад, автономна республіка Крим у складі України).

Федерація – форма державного устрою, за якої держава утворюється як об'єднання певних територій (республік, штатів, земель, округів), що володіють певною юридичною та політичною самостійністю. Для федерації характерний поділ сфер компетенції між центральними (федеральними) органами влади і органами влади її територіальних утворень (членів федерації). Федеративною є союзна держава, до якої входять державні утворення, що мають певну юридичну й відповідну політичну самостійність (Російська Федерація, США, Канада). Федеральні органи можуть значно звузити суверенітет республік (колишній СРСР).

Конфедерація – це міждержавний союз, утворений шляхом підписання міжнародного договору, члени якого повністю рівноправні і зберігають свій державний суверенітет. Це об'єднання держав, яке утворюється для виконання певних завдань (початковий етап створення США) або координації діяльності в певних сферах суспільного життя (зовнішніх зносин, військових справах, грошового обігу тощо). Такий союз є переважно недовготривалий: він або перетворюється на федерацію, або розпадається. Кожна держава, що входить в конфедерацію, має власну незалежну систему органів влади і управління, самостійне громадянство, свою валюту, національну армію, незалежне законодавство, правову і судову систему. Для координації дій держави члени конфедерації створюють політико-адміністративні органи. Вони проводять загальну, узгоджену міжнародну політику, що не виключає самостійної позиції в конкретних питаннях.

Імперія – це наддержавне утворення, яке об'єднує а собі декілька народів і країн під егідою, як правило, нав'язаної силовими методами універсальної ідеї релігійного, етичного чи ідеологічного характеру. Імперія є складною формою державного устрою, яка складається з головної держави (метрополії) та її колоній, що утримуються за допомогою державного примусу з боку метрополії (наприклад, Римська імперія, Російська імперія до 1917 р.). Для імперії характерне жорстко централізоване управління і витратна економіка, нераціональне витрачання трудових, природних, фінансових, інтелектуальних ресурсів, реалізація дорогих проектів «віку», величезні витрати на утримання репресивного апарату (війська, поліції, спецслужб), репресії.

Відповідно до форми держави формуються й органи державного управління як у верхніх ешелонах влади, так і на місцях. Під впливом історичних факторів визначаються тенденції розвитку управлінської думки і розробляються та реалізуються практичні засади в організації адміністративного менеджменту.

Отже, розкривши основні причини та час появи перших держав, ознайомившись з їх різноманітними формами, понятійно-категорійним апаратом процесу державотворення, можна дати визначення предмета курсу (див. Рис. 1.2).

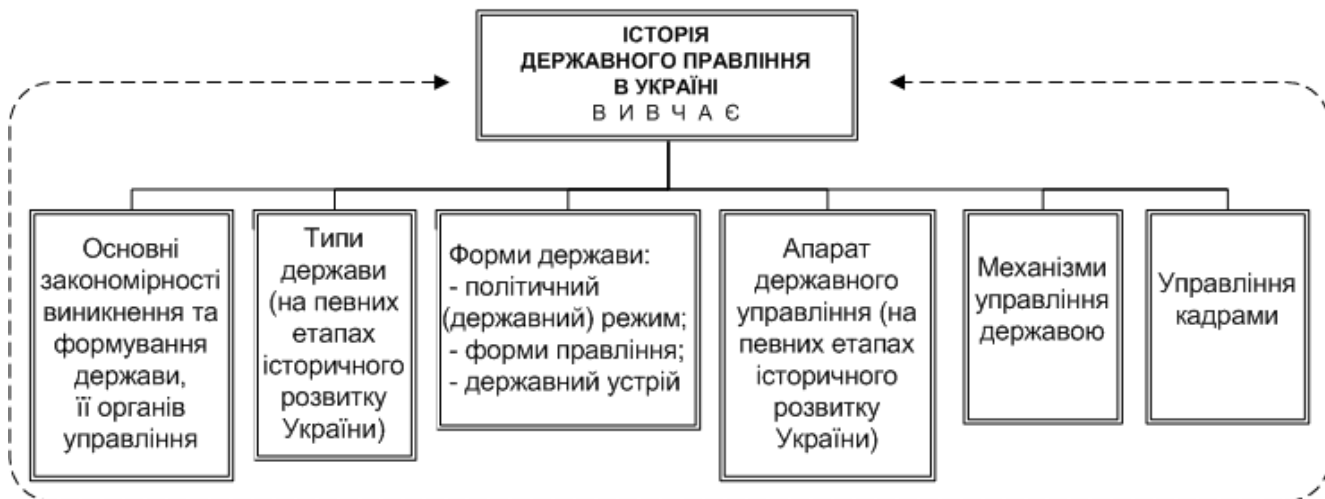


Рис. 1.2. Предмет курсу «Історія державного управління в Україні»

Історія державного управління в Україні – це навчальна дисципліна, яка вивчає основні закономірності виникнення та формування держави в Україні, її органів управління, типи та форми держави, апарат, механізми та кадри державного управління на різних етапах її історичного розвитку. З визначення предмета курсу випливають і його завдання.

Історія державного управління, як навчальна дисципліна, має такі завдання :

ознайомити студентів, слухачів, державних службовців з історичним досвідом державного та муніципального управління в Україні;

прищепити навички практичного аналізу прийнятих конкретних рішень у сфері державного управління;

навчити співвідносити тип державного управління й рівень економічного розвитку країни в певні періоди часу;

показати основні тенденції в розвитку державності та державного управління в Україні.

Розглянувши предмет і завдання курсу, можна визначити і його місце в системі гуманітарних та суспільних наук. «Історія державного управління в

Україні» як навчальна дисципліна знаходиться на стику таких наук, як: історія, теорія державного управління, політологія, філософія, теорія економічних учень тощо (див. Рис. 1.3).



Рис. 1.3. Місце курсу «Історія державного управління в Україні» в системі гуманітарних та суспільних наук

В «Історії державного управління в Україні» можна виділити вісім основних періодів.

Скіфсько-сарматський, античний та ранньослов'янський (антський) період охоплює початок I тисячоліття до н.е. – IX ст. н.е. Характеризується виникненням перших держав на території України (Кімерії, Скіфії, Сарматії), заснуванням грецьких міст-держав та ранньослов'янської держави антів.

Київсько-руський та галицько-волинський період, хронологічні межі якого охоплюють початок IX ст. – першу половину XIV ст. Його називають ще князівською добою, оскільки верховна влада в цих державах належала князям (Київська Русь та Галицько-Волинське князівство).

До *литовсько-руського та польського періодів* належить той час (середина XIV – перша половина XVII ст.), коли переважна більшість українських земель входила до складу Великого князівства Литовського та Речі Посполитої.

Козацький період, що охоплював середину XVII ст. – кінець XVII ст., коли український народ мав свою державу в особі Запорозької Січі, Гетьманської держави Б.Хмельницького та Гетьманщини.

За бездержавницького періоду (кінець XVIII ст. – 1917 р.) українські землі входили до складу Російської та Австрійської імперій.

Період визвольних змагань українського народу за відновлення своєї власної держави в 1917-1920 рр. – доба Центральної Ради, Гетьманату та Директорії.

Радянський період визначається 1921-1991 рр.

Періодом відновлення та утвердження незалежної Української держави стали 1991 – 2000 рр.

Відповідно до цієї періодизації складено програму й побудована структура даного курсу.

1.3. Геополітичне та географічне положення України, його вплив на українське державотворення та державне управління

Перш ніж розглянути друге питання, слід розкрити поняття «геополітика» та «політична географія». Термін «геополітика» вперше вжив у 1917 р. шведський учений Челлен у праці «Держава як форма існування». Він уперше вказав на залежність розвитку народів та держав від природно-географічного середовища. Вагомий внесок у розвиток геополітики внесли американські вчені Н. Спикмен та Е. Хангтінгтон, німецькі – Ф. Рауль та А. Кірхгоф, український – С. Рудницький та інші, які розкрили суть цієї науки.

Радянські вчені-політологи теж змушені були займатися проблемами геополітики. їх перші визначення поняття «геополітика» ґрунтувалися на працях зарубіжних учених і були науковими. Так, у «Малой Советской Энциклопедии», виданій у Москві в 1931 р., говориться, що «геополітика» – це наукова дисципліна, яка трактує форми політичного життя з точки зору їх відповідності географічним умовам.

Якщо взяти радянські енциклопедії пізнішого часу, зокрема, Велику Радянську Енциклопедію чи Українську Радянську Енциклопедію 1986 р., то ми знайдемо вже таке визначення геополітики: «Геополітика – це антинаукова політична доктрина, яка намагається обґрунтувати загарбницьку політику

імперіалістичних держав факторами географічного середовища». Нескладно помітити політичну заангажованість у даній дефініції.

В енциклопедичному словнику з державного управління можна знайти таке наукове визначення поняття «*геополітика*» – це теорія і практика сучасних міжнародних відносин, що вивчає та враховує широкомасштабний системний вплив географічних, економічних, політичних, військових, демографічних, екологічних та інших факторів на формування та здійснення передусім зовнішньої політики держав. У традиційному (класичному) розумінні *геополітика* – це політологічна концепція, яка була сформована наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст., згідно з якою зовнішня політика держави зумовлюється географічними чинниками (територія, положення, клімат, чисельність населення та ін.).

Отже, *геополітика* – це наукова дисципліна, що вивчає вплив природно-географічного середовища на розвиток людського суспільства взагалі та того чи іншого народу зокрема. Під геополітичним становищем тієї чи іншої держави розуміють, насамперед, просторове відношення цієї країни до тих природних об'єктів (рік, гір, долин), процесів, факторів, клімату, що впливали чи можуть впливати на її зародження й розвиток як держави, на її політику, державно-політичний устрій тощо.

Не слід плутати геополітику з політичною географією, одним з основоположників якої був український учений-географ Степан Рудницький. Якщо геополітика вивчає вплив на державу природно-географічних факторів, то політична географія вивчає вплив сусідніх держав чи народів на ту чи іншу державу. *Політична географія* – це наукова дисципліна, що вивчає політико-географічне положення країни, тобто просторове відношення до інших держав, особливо сусідів першого й другого порядків, військових блоків, зон миру й нейтралітету, вогнищ війни, потенціальних противників та союзників тощо. Журналісти, політики та державні діячі нерідко плутають ці поняття.

Не менш важливим є адекватне розуміння поняття «геостратегія» – складової частини національної безпеки – під яким розглядають сукупність

напрямів діяльності держави на світовій арені, спрямовану на досягнення поставлених цілей в геополітичному та гео економічному просторі. За своєю суттю геостратегія це : 1) мистецтво нейтралізації руйнівних (для соціуму) наслідків зовнішнього чи внутрішнього викликів багатовимірного простору; 2) використання сили держави для досягнення поставлених цілей, враховуючи міжнародні реалії – сутність, інтереси і наміри противника, союзника, національних і транснаціональних груп, які входять до світової спільноти.

Залежність геополітичного положення України на існування української держави побачили українські політологи ще на початку XVIII ст. Так, видатний український політичний діяч того часу, перший гетьман України на вигнанні Пилип Орлик у своєму трактаті «Вивід прав України» вказував на геополітичну роль Української самостійної держави для країн Європи як своєрідного щита від російського імперіалізму. До цієї теми на початку XIX ст. у романтичній формі звертається український поет-байкар Євген Гребінка (1812-1848 рр.) *«Ох, коли б окружити Україну широкими, глибокими морями, і довкола неї піднести гори, тоді б... ми могли бути самостійні, але тепер вона неначе іва при дорозі! Її не топче тільки той, хто не хоче».*

Тим самим поет підкреслює не вигідність геополітичного й географічного положення України, згубність її географічного розміщення для становлення та утвердження її державності.

На негативний вплив природно-географічного положення України (відсутність природних захисних укріплень, що робило її відкритою для завойовників) вказував засновник української політичної географії, видатний учений Степан Рудницький, який зазначає: «Вплив центрально-азійського сусідства на історичний рух був поміж усіма політико-географічними впливами для території і народу України, безумовно, найсильніший. Від самих початків його історії тяжить цей вплив неначе змора на українському народі, немов упир п'є азійський кочовий світ цілі століття його живу кров. Татарське лихоліття не почалось, як дехто міг думати, аж у тринадцятому столітті, воно морило Україну від сірої давнини. Кіммерійці, скити, алани, гуни, авари,

хозари, мадяри, печеніги, тюрки, берендеї, половці, татари, кімлики – всі вони страшною чергою проходили впродовж двох тисячоліть степи і луки України і заливали її безмежним горем війни. Починаючи від аварів, мусив український народ переносити всі ці кочові побої безпосередньо на своїх плечах».

Таким чином, геополітичне положення України через відсутність природних захисних утворень, у першу чергу на Сході, було не вигідним, воно негативно впливало на утворення й збереження української державності.

У той же час, через те, що Україна знаходилась на перехресті міграційних, комунікаційних і транспортних шляхів, що пролягали зі Сходу на Захід, і з Півночі на Південь, її геополітичне положення було вигідним. На це вперше вказали українські вчені М. Драгоманов та А. Синявський. Зокрема, перший звернув увагу на вигідність геополітичного розташування України у зв'язку з її приляганням до Чорного моря, а другий у зв'язку з тим, що Україна знаходиться на шляху зі Сходу на Захід. А. Синявський пише: «Територія України в період річкових культур та середземноморської, як і в пізніші часи, особливо з утворенням Багдадського халіфату на південному заході Азії й Кордовського на далекому заході Європи в Іспанії, була перепуттям між Сходом і Заходом. Далі вона стає тим битим шляхом народів, що проходили між Уралом та Каспієм на Захід (велике переселення народів у IV ст. н.е.)». Згадаймо також Великий шовковий шлях з Китаю через Середню Азію на Захід через Україну в середні віки. Зараз робляться спроби відновити з участю України азійсько-європейський транснаціональний нафтогазовий коридор.

Через Україну з давніх часів проходив і другий торговельний шлях із Півночі на Південь, який у IX-X ст. особливо активізувався з економічним піднесенням Візантійської імперії та скандинавської держави норманів (варягів), так званий «путь із варягів у греки». Вирішальну роль у формуванні цього шляху відігравали ріки, які, на думку іншого українського геополітика Юрія Липи, крім того, ще відіграють вирішальну роль у формуванні національних спільнот.

«Річкова мережа – вказує вчений, – формує єдність території, її торгівлі, влади, звичаїв, врешті мови й релігії».

Адже, як свідчить світова історія, перші держави виникли саме в межах річок (Шумерія, Вавилон в Межиріччі, Стародавній Єгипет у долині річки Нілу тощо). На Україні теж з давніх-давен існує мережа річок (Дністер, Південний Буг, Дніпро, Сіверський Донець, Дон), що течуть з півночі на південь до Чорного моря, а також Західний Буг.

На думку Юрія Липи, саме ця система внутрішніх водних шляхів створила геополітичну вісь України. «Тільки вісь Південь -Північ, – пише він, – є віссю українських земель. А Дніпро – це головний нерв України. Саме по цій осі відбувались основні переміщення мас населення».

Таким чином, Юрій Липа вказує на другий міграційний і торговельний шлях, що пролягав через Україну – з Півночі на Південь і навпаки.

Отже, Україна лежала на перехресті двох основних міграційних шляхів: зі Сходу на Захід, причому місце України знаходилось на самому пограниччі та з Півночі на Південь. Ці міграційні шляхи збіглися з двома комунікаційними й торговельними шляхами, що мали такі ж вектори.

Звичайно, такі особливості геополітичного положення України впливали на процеси державотворення в ній, створення відповідних структур та механізмів управління.

По-перше, відсутність природних захисних утворень (гір) на сході України робили вразливими її кордони, сприяли нападу кочовиків на Українські землі, що призводило до послаблення української держави, а в окремих випадках – до її ліквідації.

По-друге, негативним наслідком геополітичного розташування України було те, що вона знаходилась під подвійним впливом деспотичних і демократичних держав, що позначалося на формах держави, формах державного правління. Так, Україна зазнавала впливу деспотичних держав Сходу (Ассирії, Єгипту, Арабського халіфату) і античних держав Заходу (грецькі міста-держави північного Причорномор'я). Тому для українських

держав на різних етапах характерним було поєднання монархічних форм правління з республіканським (Антське царство, Київська Русь, Галицько-Волинське князівство, Запорозька Січ).

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що особливості геополітичного положення України мали значний вплив на формування її державності, структур, форм та методів управління.

Даючи характеристику сучасного геополітичного становища України, варто, насамперед, відмітити, що Україна є невід'ємною частиною єдиного європейського простору, що визначає її місце в європейських справах, зумовлює вагомую роль Української держави у створенні нової архітектури загальної континентальної безпеки. Євроатлантична інтеграція України має на меті гарантувати її незалежність, територіальну цілісність, суспільний прогрес, запобігати виникненню нових загроз стабільності й безпеці на європейському континенті. Визначальними чинниками успішного просування України цим курсом є: досягнення відповідності політичним критеріям підготовки до членства та базовим принципам держав-членів Організації Північноатлантичного договору, таким як плюралістична демократія, верховенство права, дотримання прав людини та іншим відповідним положенням.

? **Питання для самоконтролю та завдання для самостійної**

1. Що є предметом вивчення курсу «Історія державного управління в Україні»?
2. Розкрийте поняття «самоуправління».
3. Дайте визначення поняття «держава», вкажіть на її основні ознаки та атрибути.
4. Розкрийте поняття «форма держави» та назвіть її складові елементи (ознаки).
5. Дайте визначення поняття «політичний режим».

6. Як поділяють держави за типом політичного режиму?
7. Назвіть основні форми державного правління?
8. Як поділяються держави за формою державного устрою?
9. Назвіть основні завдання курсу «Історія державного управління в Україні».
10. Що таке «геополітика»?
11. Дайте визначення поняття «політична географія».
12. Як впливали та впливають геополітичне й географічне розташування України на процеси державотворення, формування структур державного управління, форми та методи управління?



Список рекомендованої літератури

1. Державне управління: словник-довідник / [уклад. В. Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
2. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
3. Киричук В.В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В.В. Киричук, В.І. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
4. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
5. История государственного управления в России : учеб. для студ. вузов / [Под ред. А.Н. Марковой, Ю.К. Федулова]. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 319 с. – (Серия «Государственное и муниципальное управление»).
6. Молдаван В. В. Основи держави і права / В. В. Молдован. – К. : Юмана, 1997. – С. 4-15.

7. Нижник Н. Р. Державна влада та державне управління в Україні / Н. Р. Нижник. – Вісн. УАДУ. – 1997. – № 2. – С. 11.
8. Потульницький В. Нариси з української політології (1819-1991) / В. Потульницький. – К. : Либідь, 1994. – С. 301-310.
9. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / Кол. авт. під кер. В.В. Цветкова. – К. : Оріяни, 1998. – С. 17-55.
10. Українська державність у ХХ столітті : Історико-політологічний аналіз / [Ред. кол. : О. Дергачов (кер. авт. кол.), Є. Бистрицький, О. Білий та ін.]. – К. : Політ. думка, 1996. – С. 85-88.

РОЗДІЛ 2.

НАЙДАВНІШІ ДЕРЖАВИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ, ОСОБЛИВОСТІ ЇХ УСТРОЮ ТА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ

2.1. Державний устрій та органи управління Кіммерії, Скіфії та Сарматії

Найдавніші держави на території України виникли на початку 1-го тисячоліття до н.е. Хоча деякі українські вчені (В. Паїк, Ю. Шилов та ін.), вважають, що значно раніше – ще в IV-V тисячоліттях до н.е., в особі держави трипільців-оріїв під назвою Оратанії (Артанії). Однак переважна більшість учених все ж схиляється до думки, що першим державним утворенням на теренах України було Кіммерійське царство (Кіммерія). Уперше згадується народ кіммерійці та їх держава в «Іліаді» й «Одіссеї» Гомера (близько VIII ст. до н.е.) і в «Історії» Геродота, а також під назвою «гімміра» в асирійських клинописних текстах VIII ст. до н.е.

Виходячи з того, що відомі від давньогрецьких авторів географічні назви, пов'язані з найменуванням «кіммерійців» (Боспор Кіммерійський, Кіммерійські переправи, Кіммерійський вал, область Кіммерія, місто Кіммерія, Кіммерійське селище) локалізуються переважно в межах Керченського й Таманського півостровів, деякі вчені вважають, що Кіммерія знаходилась лише на цій території. Однак інші дослідники, посилаючись на Геродота, який вказує, що кіммерійці проживали там, де пізніше знаходилась Скіфія, тобто майже в межах сучасної України, та враховуючи роль, яку відіграли кіммерійці в історії стародавніх держав Малої і Передньої Азії (вторгнення кіммерійців у VIII-VII ст. до н.е. у Фрігію, сутички з Урарту, Ассирією, завоювання в середині VII ст. до н.е. Лідії), вважають, що Кіммерією називався могутній союз пастушо-землеробських племен, які населяли не тільки Крим, а й степи Північного Причорномор'я, звідки їх у VII ст. до н.е. витіснили скіфи.

Канадський історик українського походження Володимир Паїк вважає, що справжня назва кіммерійців – суммерійці (зимові люди). На підтвердження своєї гіпотези він приводить назву річки Самара, яка є притокою Дніпра. Археологічними пам'ятками кіммерійців, на думку цих та інших дослідників, є численні поселення і курганні поховання кінця II го – початку I-го тисячоліття до н.е. на півдні України, особливо в пониззі Дніпра.

Про державну організацію кіммерійців даних залишилось небагато. Очевидно, що це була рабовласницька держава. Виходячи з повідомлення Геродота, можна зробити висновок, що на чолі Кіммерії стояли царі, але їхня влада була обмежена народними зборами, рішення яких, напевно, було вирішальним. Так, Геродот повідомляє: «Як зачули кіммерійці, що надходять скіфи, зібрали вони велике військо і стали радитися. їх думки поділилися надвоє: царі доводили, що потрібно боротися з прийшлими, але народ гадав за ліпше покинути край і не наражатися на небезпеку. Ніхто не хотів поступатися – ані царі народові, ані народ царям. Такі думки поділили царів теж на два табори, а було їх обох по однаковій кількості. Боролися між собою та й полягли. Кіммерійський народ поховав їх коло річки Тірас (Дністер). Ще й тепер можна бачити ту могилу. Поховавши їх, вирушив народ з краю: одна частина до Малої Азії, де тепер місто Синоп, а друга пішла в Крим, де й нині є Кіммерійські Мури, Кіммерійський порт, Кіммерійський Босфор».

Звідси можна зробити висновок, що за формою правління Кіммерія була монархічно-республіканською державою, а не абсолютно деспотичною, як інші держави Малої та Центральної Азії.

Другою найдавнішою державою на теренах України була Скіфія (Скіфське царство), яка виникла в VII ст. до н.е. і займала майже всю територію сучасної України. Як видно з повідомлень Геродота, Скіфія не була моноетнічною державою (на її території проживало не менше 16 народів), а поліетнічною. За другою версією Геродота (обидві вперше висунуто саме ним), якої дотримувались самі скіфи, що називали себе скелотами, полягала в тому, що вони вважали себе автохтонами, тобто корінним населенням.

Археологи вважають, що вони були носіями місцевої зрубної культури, так широко поширеної у степових районах України.

Однак, яким би їх походження не було, факт залишається фактом, що скіфи створили на той час велику й могутню державу, що простягалася від Дністра до Дону, так звану Велику Скіфію, в якій панували царські скіфи на чолі з царем.

На ранньому етапі своєї історії очевидно це був союз племен, куди входили принаймні три племені об'єднання, кожне з яких мало власну територію і перебувало під владою свого вождя. Такий тричленний поділ на племена відображений у розповіді Геродота про три загони скіфських військ під час їх війни з Дарієм. Причому ватажок найбільшого й найсильнішого загону скіфів – Іданфірс – вважався старшим.

Із початку IV ст. до н.е. влада над усіма скіфськими племенами вже зосереджувалася у руках одного царя – Атея, який прожив 90 років і загинув в 339 р. до н.е. в битві з македонським царем Філіпом – батьком Олександра Македонського. Концентрація влади в руках одного царя стала важливим кроком на шляху перетворення союзу племен в єдину міцну державу під єдиним управлінням.

На початку виникнення скіфської держави основною формою суспільних відносин у ній залишалась родоплемінна структура, хоч основи її були вже підірвані й видозміннені зростанням приватної власності, майнової нерівності, виділенням багатой аристократичної верхівки, сильної влади царя та оточуючої його дружини. На пізнішому етапі панівним стає рабовласницький лад.

Щоб підтримувати своє панівне становище над іншими народами й рабами (ними ставали захоплені під час воєн полонені) скіфи утримували велике, добре озброєне військо, основою якого було всенародне ополчення, що створювалось за принципом поділу на роди й племена. Така військова організація забезпечувала збереження військових традицій, підтримку колективної честі й усталених моральних норм, зокрема, побратимства.

На чолі Скіфської держави, як уже зазначалось, стояли царі та родові старійшини й племінні вожді, які також очолювали військові підрозділи (див. Рис. 2.1).

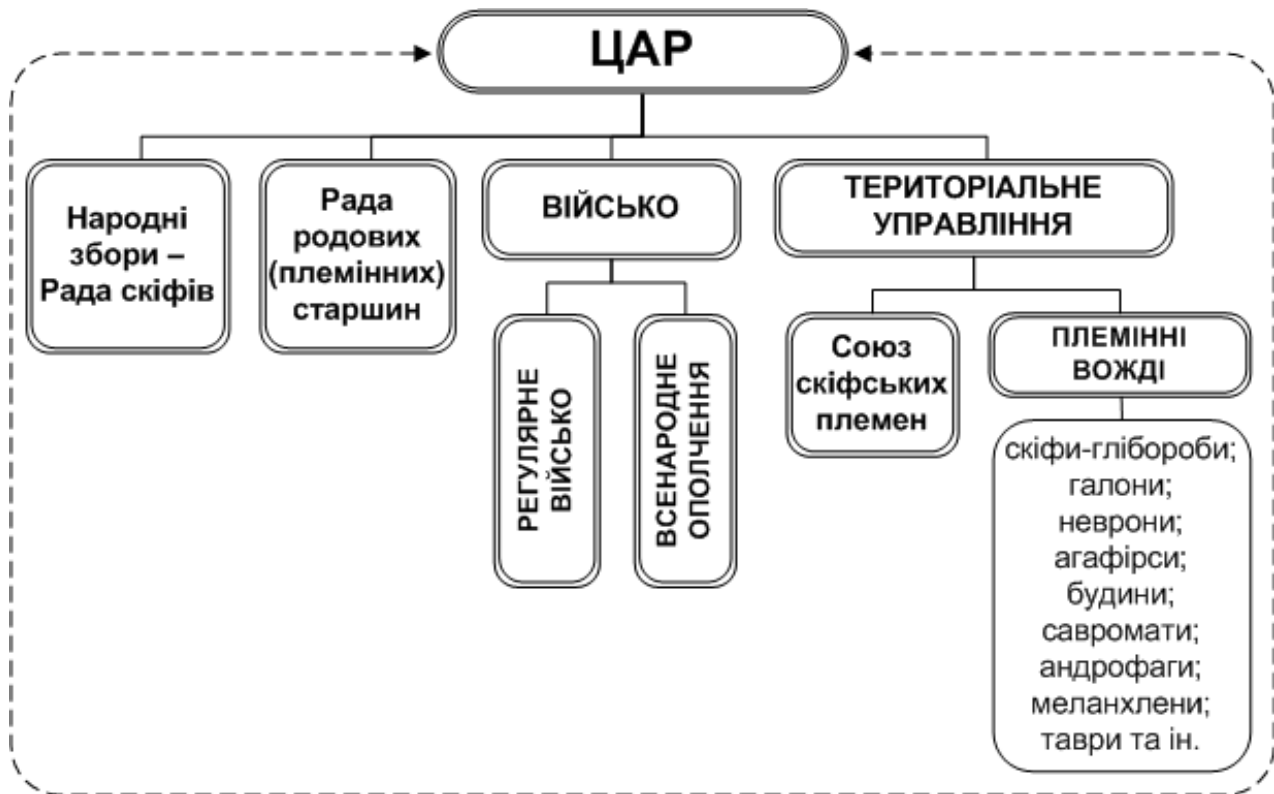


Рис. 2.1. Система державного управління в Скіфії

Влада царів була спадкоємною і сильною. Панувало в скіфів уявлення про божественне походження царського роду. Царі виконували також судові, а частково й жрецькі функції. Непокора наказові царя каралася смертю. Найтяжчим злочином вважався замах на життя царя чаклуванням. Найближчим оточенням царя був його особистий загін із найкращих воїнів незалежно від родового поділу.

Влада царя якоюсь мірою обмежувалась інститутами родового ладу. Найвищим законодавчим органом у Скіфській державі були народні збори – рада скіфів, домінуючу роль в якій відігравали військові. Тому нерідко форму державного правління в Скіфії називали військовою демократією.

Із часом влада царя та його найближчого оточення дедалі посилювалася, а органи родового ладу втрачали своє значення.

Отже, скіфське суспільство у своєму розвитку досягло ранньокласових відносин і державності, що ґрунтувалась на експлуатації рабів, збіднілих родичів і васальній залежності підкорених племен.

Велика Скіфія проіснувала майже 400 років, з VII до кінця III ст. до н.е., коли під натиском одного із скіфських племен – сарматів – скіфи змушені були покинути майже всю територію, утримавшись тільки в Криму й нижньому Придніпров'ї, утворивши на цих землях так звану «Малу Скіфію» зі столицею в Неаполі Скіфському (поблизу сучасного Сімферополя). На початку III ст. н.е. остаточно припинила своє існування і Мала Скіфія. Хоча назва «Скіфія» щодо території Північного Причорномор'я зберігалася і в пізніші часи.

Із загибеллю Великої Скіфії у III ст. до н.е. роль основного історичного й культурного фактора на теренах України перейшла від скіфів до сарматів, які утворили тут Сарматську державу, що проіснувала шість століть, аж до III ст. н.е.

Щодо походження назви сармати, то є дві версії. Одні дослідники вважають, що це слово індоарійського походження й складається з двох слів санскритської мови SAR + MATU (цар + мати) або голова мати. Суть слова, на їх думку, розкриває становище жінки в сарматському суспільстві, тобто, що влада в ньому належить жінкам. Слід зазначити, що для цього твердження є певні підстави. Адже ще античні письменники та вчені підкреслювали особливе становище жінки в сарматському суспільстві. Геродот наводить давній переказ про походження сарматів від міфічних амазонок, що вступили в шлюб зі скіфськими юнаками. Грецькі джерела вказують, що амазонки були чудові наїзниця й воїни, у бою нерідко перемагали вершників - чоловіків.

Ще один античний автор Гіпократ в своєму медичному трактаті оповідає, що «сарматки залишалися в дівчатах аж поки не вб'ють трьох ворогів». Грецький історик IV ст. н.е. Ефор також вказує, що сарматські чоловіки «підкоряються в усьому жінкам як господиням». Ці відомості схиляють нас до першої версії.

Інші дослідники вважають, що слово «сармати» іранського походження і перекладається на українську мову як «оперезаний мечем», що також має під собою підґрунтя. Адже дійсно сарматські воїни носили довгі мечі, прикріплені до пояса.

Назву «сармати» античні джерела застосовували до різних племен, що проживали на території України і входили до складу Сарматської держави. Сарматами називали також племена, що проживали за межами сучасної України, якроксолани, алани, язичі та інші. Стосовно етнічної приналежності сарматів, то найбільш вірогідною є думка про їх спорідненість зі скіфами. До речі, й Геродот називає їх серед племен, що входили до Скіфії. Мова сарматів, як і мова скіфів, належала до північно-східної групи іранських мов.

Сарматські племена займалися скотарством, вели кочовий спосіб життя. У них, як і у скіфів, існувала приватна власність на худобу, що була основним їхнім багатством і головним засобом виробництва. Значну роль у господарстві відігравала праця рабів, в яких вони перетворювали захоплених у ході безперервних війн полонених. Це свідчить, що родоплемінний лад у них розпався й складалося класове суспільство, яке вимагало створення державних структур, великих сарматських племен, які пізніше об'єднувались у державу.

Оскільки велике значення в житті сарматів мали війни, що велися за пасовиська або здобич, то виникала потреба у створенні регулярного війська.

Отже, державно-політична організація сарматів, структура державного управління в них майже нічим не відрізнялися від скіфської. Єдиною відмінністю, якщо спиратися на античні джерела, було особливе становище в сарматському суспільстві жінки.

Сарматія, як держава, перестала існувати в III ст. н.е. Проте ця назва щодо території України збереглася аж до часів Козацької держави Богдана Хмельницького, яку в Європі називали «Сарматією».

Таким чином, державний устрій та форми правління Кіммерії, Скіфії та Сарматії характеризувалися поєднанням монархічної влади з елементами демократії.

2.2. Особливості державного управління грецьких міст-держав Північного Причорномор'я

Майже одночасно з найдавнішими державами Кіммерією, Скіфією та Сарматією на теренах України в Північному Причорномор'ї – у гирлах річок Гіпанісу (Південний Буг), Борисфену (Дніпра), на південному узбережжі Тавриди (Криму), біля протоки Босфору (Керченської) у VII-VI ст. до н.е. підприємцями та купцями Греції були засновані факторії (торгові міста): Ольвія, Тіра, Херсонес, Пантікапей (Керч), Феодосія та ін., що поступово перетворювалися в окремі міста-держави.

Формою політичної організації новозаснованих міст-держав у Північному Причорномор'ї була переважно рабовласницька республіка. В історії їх розвитку можна виділити два основних періоди, кожен із яких мав свою специфіку. Перший період охоплював VII-II ст. до н.е. і характеризувався відносно самостійним розвитком цих міст-держав, тісними стосунками з іншими грецькими античними містами. Другий період припадає на I ст. до н.е. – IV ст. н.е. Це період залежності північно-причорноморських міст спочатку від Понтійського царства, а потім від Римської імперії, руйнівних наскоків на них готів, гетів, гуннів та інших кочових племен.

Державний устрій грецьких міст Причорномор'я будувався на тих же основах, що і політичний лад античних полісів Греції. За типом і формою правління ці міста-держави на першому етапі свого розвитку були рабовласницькими демократичними або аристократичними республіками (див. Рис. 2.2).

У VII-II ст. до н.е. в цих містах переважав демократичний елемент і вирішальна роль у політичному житті належала демосу, а починаючи з I ст. до н.е. (тобто на другому етапі), ключові посади і, відповідно, фактичне управління перебувало в руках невеликої групи аристократичних сімей.

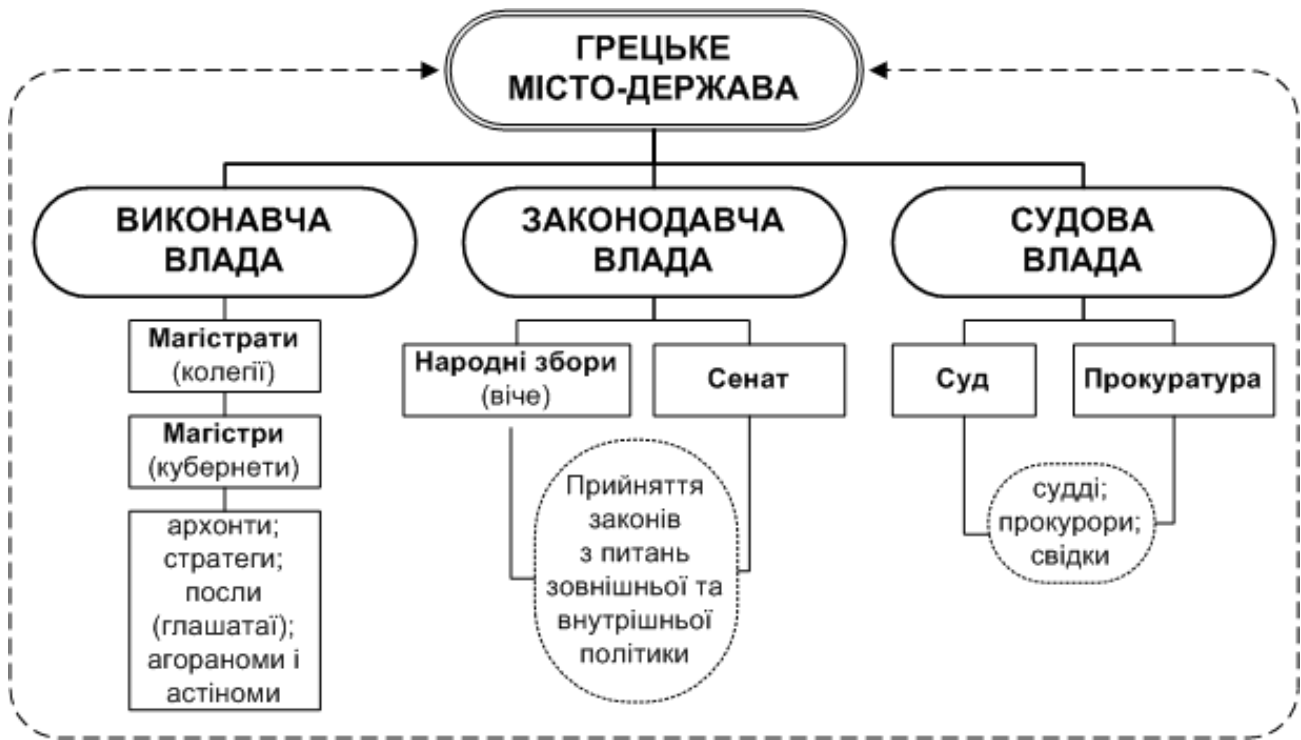


Рис. 2.2. Державне управління в грецьких містах – державах Північного Причорномор'я у VII-II ст. до н.е.

У демократичний період вищим органом державної влади міст-держав Північного Причорномор'я було віче (народні збори). Між віче й окремими громадянами, між органом верховної влади й суспільством була безпосередня ланка – дума або рада. Цей орган збирав відомості про бажання народу й повідомляв про них народним зборами, які обговорювали ці бажання, оцінювали й за ними приймалися відповідні рішення у формі декретів чи постанов. Інакше кажучи, народні збори приймали закони, що мали загальнообов'язковий характер; виконували законодавчі функції.

Крім законів народні збори (а в період між ними - ради) приймали рішення у формі пасефізмів, які відрізнялися від законів тим, що вони в певних випадках стосувались окремих осіб. Під поняття «пасефізми» підпадали всі урядові розпорядження й постанови, що зачіпали інтереси окремої особи: дарування прав громадянства, забезпечення особистої безпеки, ostracism (вигнання за межі держави). Усяка пасефізма була обов'язковою протягом одного року й могла бути продовжена прийняттям іншої. Пасефізми поділялися на дві категорії: проксенічні й почесні.

Починаючи із середини III ст. до н.е. всі проксенії висуваються приватними особами - аристократами, а почесні – різними колегіями – магістрами. Пасефізма, як форма закону, була поширена в період посилення аристократизації державного ладу.

Найважливіші й довготривалі закони народних зборів карбувалися на камені й виставлялися на агорі (громадському центрі міста).

Народні збори вирішували найважливіші питання внутрішньої та зовнішньої політики: регулювали морську торгівлю, приймали до громадянства, нормували грошову систему (кожне місто мало власну грошову систему), укладали зовнішньополітичні угоди, звільняли іноземних купців від мита, нагороджували громадян, що мали заслуги перед містом тощо.

До компетенції народних зборів належало також обрання посадових осіб і контроль за їх діяльністю. Зі складу повноправних громадян народні збори обирали кубернетів (управителів) або магістрів. Ці посади створювалися для управління окремими галузями державного, політичного, економічного й культурного життя. Магістри об'єднувалися в групи (колегії) і називалися вони магістратурами. Найбільш впливовими серед міських магістрів були архонти, або колегія архонтів. їм було довірено керувати всіма колегіями (магістратурами). Інакше кажучи, вони були верховними магістрами.

Крім архонтів збори обирали стратегів (магістрів або кубернетів), які відали військовими справами під керівництвом першого архонта.

За порядком у місті-державі слідкували агораноми і астіноми. їм також доручалося право доглядати за станом доріг і громадських приміщень, перевіряти виробництво. Саме вони ставили клеймо на виріб.

Правовим питанням від імені народних зборів займалася колегія продажів – юридичних радників.

Важливу роль в управлінні відігравав суд, який в Ольвії, наприклад, складався з кількох відділів, кожен із яких відав відповідним колом питань. У судочинстві брали участь судді, прокурори, свідки.

Типовим прикладом організації державної влади на першому етапі була Ольвія, заснована в Дніпровсько-Бузькому лимані в VII ст. до н.е. Місто було незалежною рабовласницькою республікою. Правило ним народне віче й сенат. Народне віче, в якому юридично могли брати участь усі повноправні громадяни, займалося зовнішньою політикою держави, обороною, взаємовідносинами з навколишнім світом, зокрема, організацією посольств. Воно видавало закони про грошовий обіг, вирішувало питання про забезпечення населення продовольством у неврожайні роки, приймало постанови про надання привілеїв купцям і звільнення їх від сплати мита, присвоєння громадянських прав іноземцям, видавало декрети про нагороди громадян за важливі послуги своєму місту.

До функцій сенату входило попереднє обговорення найважливіших питань державного життя, після чого їх розглядало народне віче. Сенат також контролював роботу органів виконавчої влади, займався перевіркою здатності кандидатур, що претендували на державні посади.

Виконавчу владу в Ольвії мали так звані архонти й стратеги, що обиралися народними зборами на один рік. За станом фінансів стежили колегії «дев'яти» й «одинадцяти», а станом торгівлі й промислу – колегії агораномів і астіномів. Доходи держави склалися із зібраного мита, добровільних пожертвувань, податків на пожертви, платежів за орендоване державне майно, стягнених штрафів та конфіскованого майна. Кошти здебільшого витрачалися на будівництво і ремонт міських споруд і укріплень, на проведення громадських свят і спортивних змагань, на нагороди, подарунки, на продовольство у неврожайні роки. Однак у результаті кризи рабовласницького ладу Ольвія поступово занепала і в середині I ст. до н.е. її повністю зруйнували гети.

Другим осередком цивілізації в Північному Причорномор'ї було західне узбережжя Криму з найбільшим містом Херсонесом Таврійським (півостровом таврів) – нинішній Севастополь. Місце розташування Херсонесу на

скелястому місці, оточеному зручними для мореплавства бухтами, із точки зору його оборони було дуже вигідним.

За державним ладом Херсонес на ранньому етапі історичного розвитку був типовим рабовласницьким демократичним полісом, а згодом набув рис елліністичної централізованої держави, хоча й зберіг ряд інститутів, характерних для полісної системи. Верховні органи - народні збори й сенат (рада) – вирішували питання внутрішнього життя й зовнішньої політики. Локальною особливістю Херсонесу серед держав Північного Причорномор'я була наявність службової особи, яку називали царем (басилевсом). Назва «цар» мала досить умовний характер. Ім'ям царя при датуванні державних документів називався рік. Цим, а також релігійними справами й обмежувалися функції царя. Згодом цей титул взагалі втратив будь-який практичний сенс і був символічно перенесений на богиню Діву, яка звалася царюючою.

Виконавчу владу в Херсонесі здійснювали різноманітні колегії.

Херсонес на початку VIII ст. н.е. потрапив під владу хозарів, а в 989 р. його завоювали війська київського князя Володимира Святославовича. Однак із XI ст. над Херсонесом було відновлено владу візантійських правителів. Остаточно він припинив своє існування в XV ст.

Однією з впливових рабовласницьких держав Північного Причорномор'я, що мала свої певні особливості в системі державного управління, була Боспорська держава. Виникла вона приблизно в 480 р. до н.е. внаслідок об'єднання грецьких полісів, які на той час існували на західних (Пантікапей, Тірітака, Мірнекій) і східних (Гермонесса, Фанагорія, Корокондама, Пакракей) берегах Керченської протоки. Столицею Боспорського царства був Пантікапей.

На першому етапі існування Боспорської держави всі міста, що увійшли до неї, зберігали місцеве самоврядування й певну самостійність. Однак поступово посилювалася централізована влада, що призвело до встановлення царської влади. Спочатку боспорські царі прагнули показати себе не тиранами-узурпаторами та завойовниками, якими вони, по суті, були, а

законними продовжувачами республіканської форми правління й тому тривалий час називали себе архонтами. Проте вже в III ст. до н.е. правитель Спартак III титулувався як цар Боспору.

Боспорські царі мали великі повноваження. Вони були верховними володарями й розпорядниками земельних угідь, міст, поселень, наділяли ними своїх близьких, нагороджували іноземних купців проксеніями й привілеями, керували збройними силами, їм підпорядковувалися судові органи. Влада царів розподілялася між членами їхнього роду. Численні функції виконавчої влади, управління окремими регіонами та містами доручалися придворній знаті з родичів і наближених до царя осіб.

Полісні форми управління – народні збори, рада, магістратури – навіть там, де вони певною мірою збереглися, згодом були настільки обмежені, що, по суті, втратили реальне значення.

У другій половині II ст. до н.е. Боспорська держава зазнала гострої соціально-економічної кризи, що призвело до її послаблення. Цим скористалися сусідні країни. Спочатку Боспорська держава потрапляє в залежність від Римської імперії, а в 70-х роках IV ст. н.е. навала гунів спричинила її остаточну загибель.

Отже, засновані в Північному Причорномор'ї міста-держави на перших етапах свого існування мали державну організацію, подібну тій, що в грецьких полісах того часу, а саме – рабовласницька демократія, основними елементами якої були народні збори (віче), сенат (рада) і магістратури на чолі з архонтами. На пізніших етапах цих держав форма державного управління в них урізноманітнюється – від республіки до монархії.

Щодо зв'язку цих держав і впливу їх на ранньослов'янські (давньоукраїнські) державні утворення, то тут можна виділити два підходи. Одні дослідники (найбільш чітко ця думка виражена українським істориком Іваном Крип'якевичем) вважають, що грецькі міста - держави не мали нічого спільного з ранньослов'янськими (давньоукраїнськими) державами. Обґрунтовуючи цю думку, історик, зокрема, писав : «...ані грецьких міст, ані

Боспорської держави не можна вважати «представниками української державності, хоч вони й діяли на Україні. Для грецьких колоністів «варвари» були тільки предметом експлуатації – греки винищували місцеве населення не тільки економічно, але й фізично, тисячами вивозячи «варварських рабів» на міжнародні торговиці. Грецькі колонії, так само, як пізніше візантійські міста в Криму не зжилися з Україною, репрезентували тут чужі інтереси і стремління».

Інші дослідники (зокрема, канадський історик українського походження Володимир Паїк) вважають, що хоча грецькі міста в Північному Причорномор'ї були завойовані греками, однак переважну більшість цих полісів, особливо території навколо них, складало місцеве населення. Тому ці міста-держави мають пряме відношення до ранньослов'янських держав і мали великий вплив на формування їх органів державного управління.

2.3. Антське царство – праукраїнське державне об'єднання : особливості його державної організації та структур управління

У IV ст. н.е. на теренах України виникає могутня ранньослов'янська держава Антське царство, яке Михайло Грушевський називав давньоукраїнською державою, оскільки анти, на його думку, це давні українці. Проіснувала держава антів близько трьох століть – від початку IV до початку VII ст. н.е.

Державний устрій Антської держави описали готський історик Йордан та візантійський Прокопій Кесарійський у своїх працях VII ст. н.е. Вони характеризують громадсько-політичний лад антів як демократію. Так, зокрема, Прокопій пише: «Слов'янами (склавінами) і антами править не один муж, а здавна живуть вони громадським правлінням, і так усі справи – добрі чи лихі – вирішують спільно».

Однак це не була демократія грецького типу. Антське царство мало свою форму та структуру державного управління (див. Рис. 2.3).



Рис. 2.3. Система державного управління в Антському царстві

Отже, влада в Антській державі належала талановитим полководцям або царям, яких називали рексами. Авторитет царів був визнаний усім народом. Антські царі мали при собі раду племінних старшин, а при розв'язанні найважливіших питань скликалися народні збори (віче) усіх антів.

Найвірогідніше, що держава антів була федерацією слов'янських племен на чолі яких стояли воєводи. Підтвердженням цього є твердження Іордана, який в «Історії готів» пише, що у 385 р. король остготів Ванітар запросив антського царя Божа і його 80 воєвод і підступно вбив їх. Очевидно, що ці воєводи були вождями окремих антських племен. Більш детальний опис форм державного устрою та управління в Антській державі до наших днів не зберігся.

Таким чином, в Антській державі існувала демократична форма правління. Органи її управління стали тією основою, на якій пізніше сформувалося державне управління її наступниці – Київської Русі.



Питання для самоконтролю та завдання для самостійної підготовки

1. Назвіть перше державне утворення на території України.
2. Охарактеризуйте державний устрій та структуру органів державного

управління в Скіфії.

3. Як називалась форма державного правління в Скіфському царстві?
4. Чим характеризується державне управління в грецьких містах-державах Північного Причорномор'я?
5. У чому відмінність державного управління в Ольвії, Херсонесі та Боспорському царстві?
6. Як здійснювалось державне управління в Антському царстві?



Список рекомендованої літератури

1. Василенко Г. Велика Скіфія / Г. Василенко. – К. : Знання, 1991. – 48 с.
2. Геродот із Галікарнасу. Скіфія. – К. : Довіра, 1992. – 72 с.
3. Історія держави і права України : конспект лекцій для студ. юрид. вузів і фак. / [Авт.-уклад. П.А. Дігтяр]. – Міжнар. наук.-техн. ун-т. – К. : [б.в.], 1997. – С. 5-13.
4. Киричук В.В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В.В. Киричук, В.І. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
5. Лапин В. В. Греческая колонизация Северного Причерноморья (критический очерк отечественных теорий колонизации) / В. В. Лапин. – К. : Наук. думка, 1966. – 238 с.
6. Малик Я. Історія української державності / Я. Малик, Б. Вол, В. Чуприна. – Львів : Світ, 1995. – С. 3-15.
7. Паїк В. Корінь безсмертної України / Володимир Паїк. – Львів : Вид-во: «Червона калина», 1995. – 237 с.
8. Сегеда С. Кіммерійці. Скіфи. Сармати / С. Сегеда // Наука і суспільство. – 1993. – № 5-6. – С. 36-40.
9. Січинський В. Чужинці про Україну.– Львів : Вид-во «Слово», 1991. – 96 с.

10. Сегеда С. Кіммерійці. Скіфи. Сармати / С. Сегеда // Наука і суспільство. – 1993. – № 5-6. – С. 36-40.

11. Шевчук В. П. Історія української державності : курс лекцій : навч. посіб. для студ. вузів / В. П. Шевчук, М. Г. Тараненко. – К. : Либідь, 1999. – С. 9-17.

РОЗДІЛ 3.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В КИЇВСЬКІЙ РУСІ ТА ГАЛИЦЬКО-ВОЛИНСЬКОМУ КНЯЗІВСТВІ

3.1. Державний устрій та управління в Київській Русі

У IX – середині XIII століття, тобто приблизно протягом 450 років, на території України існувала могутня держава Київська Русь, яка, на думку українського історика Михайла Грушевського, була давньоукраїнською державою. За своїм соціально-політичним та економічним устроєм це була ранньофеодальна держава з відповідним порядком організації та здійснення державної влади, тобто відповідною формою держави. Оскільки в Київській Русі панівною верствою була родовита знать, так звані «луччі» люди – князі, бояри, то очевидно, що тут був аристократичний державний політичний режим, хоча з елементами військової демократії, оскільки в управлінні вагому роль відігравала військова дружина. Однак феодальна аристократична верхівка була невеликою верствою населення. Основну ж масу Київсько-Руської держави становила так звана земська людність, громада в широкому розумінні цього слова – міщани та вільні селяни-смерди, роль яких у суспільстві була значною. Тому в політичному режимі Київської держави були елементи демократії в особі народних зборів (віче). Отже, можна зробити висновок, що в Київській Русі був аристократично-демократичний режим, який на певних етапах історичного розвитку посилювався то в сторону аристократії, то в сторону демократії.

Таким чином, в основі державного управління Київської Русі лежала соціальна структура феодального суспільства і органи державної влади діяли в інтересах панівних верств суспільства – феодалів.

Державне управління на Русі багато в чому нагадувало західноєвропейські державні інституції влади, що визначали й регулювали правові відносини між сеньйорами та васалами. Сеньйор надавав васалам автономію, а ті зобов'язані були забезпечувати повну його підтримку, брати

участь у військових походах, платити данину. У свою чергу, сеньйор забезпечував своїх васалів землею і захищав їх від будь-яких посягань на їх права.

Найголовнішим сеньйором в Київській Русі був київський князь, який спочатку на ранньому етапі носив східний титул кагана, а з X ст. – великий князь. Місцеві князі, які очолювали племінні союзи або окремі племена, були залежні від великого князя. Таким чином, за формою правління Київська Русь була ранньофеодальною монархією, а за державним устроєм – своєрідною федерацією князівств на чолі з київським князем. Деякі історики, зокрема В. Чубатий, вважають, що Київсько-руська держава була імперією, що складалася з метрополії із центром у Києві та колоніально залежних земель угро-фінських і прибалтійських племен.

На початковому етапі Київською Руссю управляв виборний, а пізніше – спадковий князь із династії Рюриковичів. Сини князя призначались намісниками в головні міста й платили батькові данину. Після смерті великого київського князя княжий стіл (престол) передавався не старшому синові, а старшому в роду, тобто наступному братові батька, а якщо його не було, то старшому племіннику. При цьому новий великий князь переселявся в Київ зі свого попереднього князівства разом із дружиною та боярами, а інші князі, в свою чергу, переміщались за старшинством у князівства, ближчі до Києва. Такий принцип спадкоємності називався родовим сюзеренітетом.

Однак нерідко цей принцип порушувався, ситуація заплутувалась, викликаючи таким чином ворожнечу в середині сім'ї та жорстокі сварки між родичами. Тому поступово традиція родової спадкоємності стала замінятись принципом дідичизни, тобто передачі престолу від батька до сина, а іншим синам передавались удільні князівства. Так, Ярослав Мудрий перед своєю смертю з метою збереження єдності країни, забезпечення управління в державі однією князівською сім'єю, пам'ятаючи про великі міжусобиці після смерті свого батька Володимира Святославича, розділив територію своєї держави на п'ять князівств за числом своїх синів, правда, після смерті двох, у 1054-1073

рр. Руссю правив триумвірат, тобто три князі Ярославичі – Ізяслав Київський, Всеволод Переяславський і Святослав Чернігівський. Така форма правління отримала назву колективного сюзеренітету. Цей принцип був остаточно закріплений в 1097 р. на з'їзді князів у Любечі, скликаному з ініціативи князя Володимира Мономаха. На з'їзді були введені нові правила організації влади на Русі, за якими кожен князь «держав отчину свою», тобто отримував князівство у свою власність. Однак цей принцип не став непорушним законом, міжусобиці відновились і посилювались. Це призвело до того, що після смерті Володимира Мономаха, а остаточно – після смерті його сина Мстислава в 1132 р., Київська Русь розпалась на окремі князівства. Таким чином, почався період феодальної роздробленості Київської Русі.

Перші київські князі з династії Рюриковичів (Олег, Ігор, Святослав) мали необмежену владу. Джерелом їхньої могутності була одноосібна влада та військова сила (дружина), на яку вони спирались. Сильної князівської влади бажали широкі кола громадськості, оскільки вона сприяла зміцненню держави й стабільності в суспільстві. Літописці з особливою пошаною і гордістю згадують імена могутніх київських князів, зокрема Святослава та Володимира, називаючи їх великими князями. Проте титул «великого» не був офіційним, як згодом у Литві.

На пізніших етапах, залежно від авторитету й сили князя, його влада могла бути більш або менш обмеженою певними органами державної влади. Тому складається нова структура органів державного управління (див. Рис. 3.1).

Як видно з Рис. 3.1, одним із важливих органів влади, що існував за князів у Київській Русі, була боярська дума (рада), що виконувала функції співробітництва громадськості з князем. Спочатку дума складалась із представників княжої дружини, яка допомагала князеві управляти державою. Потім до ради увійшли «луччі» люди з визначних боярських родів. Але жодних постанов, які б визначали, хто повинен належати до ради, не було. В основному це вирішувалося місцем особи в громаді та волею князя. Проте

боярська дума не стала постійним дорадчим органом, хоч князі розуміли, що ігнорування ради може призвести до кризи в суспільстві, що не раз і траплялось.

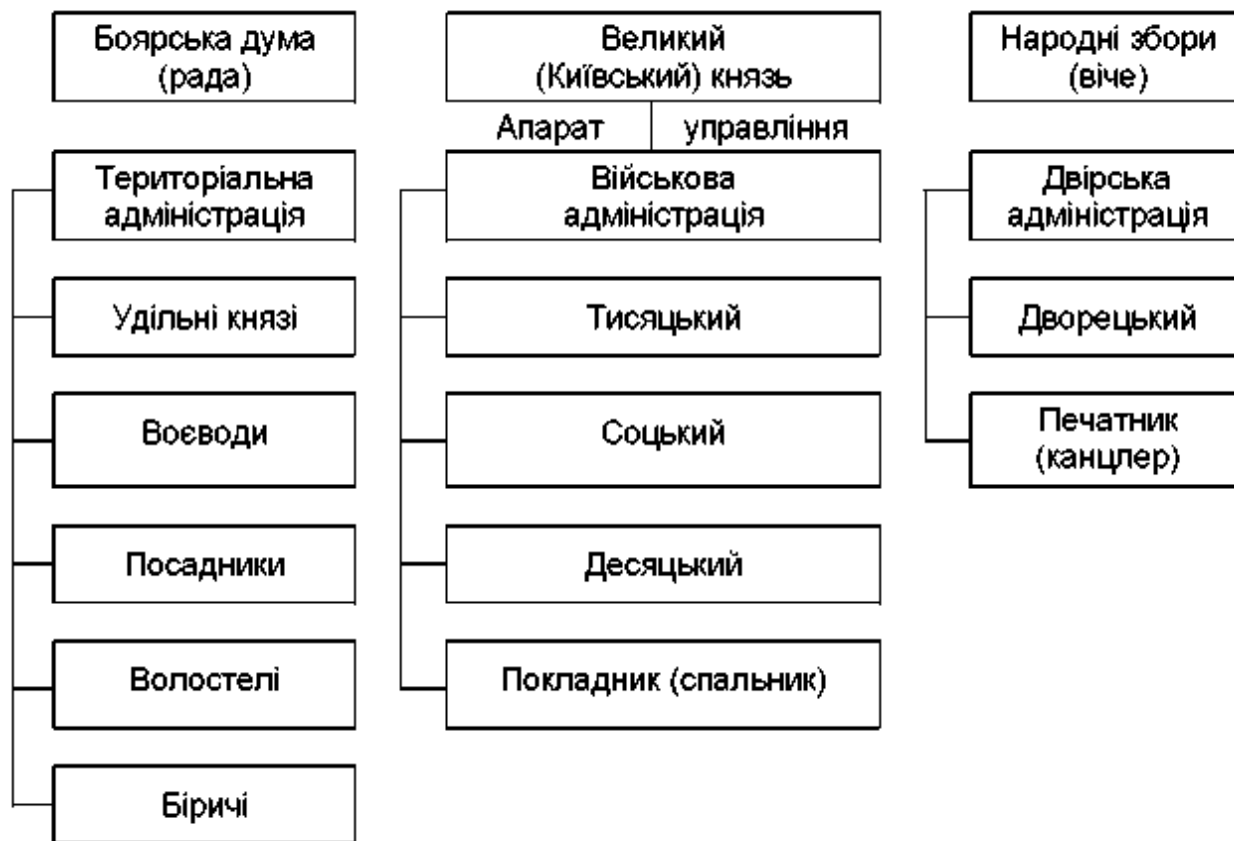


Рис. 3.1. Структура органів державного управління в Київській Русі в XII ст.

Хоч князі Київської Русі сприймали всю Руську землю як своєрідну свою власність, однак вони мусили зважати на думку громади, що була представлена народними зборами (вічем). Віче, як орган суверенної державної влади, виникло раніше від княжої влади, в часи родово-племінного ладу. Воно було всенародною радою, в якій брали участь не тільки бояри, а й усе доросле вільне населення. Інколи керівну роль у віче відігравали навіть соціальні низи, але частіше на прийняття рішень на ньому впливали визначні бояри або міщани, які використовували народне зібрання у своїх інтересах. Постійного складу віче не мало, сходилися на нього люди, які були поблизу, тому збиралося воно переважно на заклик випадкових провідників. Проте у

виняткових випадках віче скликалося за наказом князя, коли виникала потреба в підтримці з боку народних мас або щоб повідомити народ про важливу новину.

Упорядкованого голосування на віче не було: свою думку учасники висловлювали окриками. Вирішувало віче різноманітні справи: обирало нового князя, укладало з князем угоду (ряд), схвалювало рішення князя, зокрема про військовий похід, висловлювало думку щодо управління, суду тощо. Із зміцненням князівської влади наприкінці X – у першій половині XI ст. віче занепало, але відновилося у другій половині XI ст., коли почалася боротьба між князями за владу. Отже, у Київській Русі сформувалася така форма державного управління, про яку мріяв давньоримський учений і діяч Полібій і яку він вважав найліпшою, за якої існував поділ влади між певними гілками. Фактично державна влада в Київській Русі вміщала в собі суміш рис монархії («княжа влада»), аристократії (боярська влада) та демократії (віче).

Київський князь зосереджував також у своїх руках усю військову й адміністративну владу. Але з розвитком і розширенням держави він уже не міг особисто виконувати всі функції, тому мусив спиратися на допомогу призначених ним начальників, адміністраторів та суддів, які виконували функції уряду. Крім того, тепер для походів та оборони держави княжої дружини було замало. Постала потреба в народному війську, воях, яких постачала кожна земля своїм коштом. На чолі народного ополчення стояв так званий тисяцький, який з виборного начальника надалі призначався князем. Тисяцький часто мав титул воєводи й був начальником певної військової округи. Тисяча поділялась на сотні й десятки, що очолювали соцькі й десяцькі.

Велике значення в державному управлінні мав і княжий двір, що виконував функції не тільки господарської управи, а й державного органу управління – через відповідних адміністраторів. Літописи повідомляють, що на чолі двору стояв дворецький. Згадується також печатник (канцлер), що видав канцелярією князя й печаткою, а також покладник (спальник). Княже

господарство вели ключники й тіуни. Інколи вони виконували функції княжих суддів і намісників.

Економічною основою успішної діяльності держави є фінанси. У Київській Русі існувала своя фінансова система. Державні доходи поповнювалися, передусім, за рахунок данини з населення. Основою оподаткування було хліборобське господарство – данину сплачували від плуга, рала або диму (житла). Данина сплачувалась, особливо на початковому етапі Київської держави, найчастіше натурою: худобою, хутром і шкірами, збіжжям, медом, а також грішми. Племенам або селищам, що регулярно не сплачували данини або чинили опір при її сплаті, збільшували данину.

Спершу данину збирав сам князь, виїжджаючи на так зване полюддя. Згодом саме населення повинне було привозити встановлену данину у визначені для цього окремі місця для збирання данини, так звані становища і погости.

Джерелами державних доходів були також торгові сплати (мити), судові доходи (штрафи) й натуральні повинності селян на потреби держави. Усіма доходами розпоряджався князь, оскільки в той час не було поділу майна на державне й приватне князівське.

Існувала на Русі й власна монетна система. Її основою була гривна, тобто фунт срібла (187 гр.), а в XII ст. – вона становила вже лише чверть фунта. Одна гривна містила в собі 20 ногат і 50 різан. Спочатку в торгівлі використовувалися шестикутні куски срібла. Карбувати справжні монети почав князь Володимир Святославович, а згодом його сини Святополк і Ярослав. На збережених до наших днів монетах викарбувані зображення князя і родовий знак (герб) – тризуб. Ці монети зникли з обігу після втрати Києвом свого становища великої держави. На її місце прийшли гроші Візантії, інших східних та західних держав.

За державним устроєм Київська Русь була своєрідною федерацією князівств, на чолі якої стояв великий князь, а кожним окремим князівством

керував удільний (місцевий) князь. Інколи на місце князя або в підтримку йому князь призначав воєводу.

Київська Русь була країною багатьох міст (градів). Не випадково іноземці називали її Гардарікою. Число міст швидко зростало. Якщо в IX ст. їх було близько 25, то в XI – уже понад 80, а на початку XII ст. – близько 300. Удільними містами керували князі, а в інших посадники. Старшими в селах були волостелі. За свою працю вони отримували «корм». Так склалася система «кормління» – зборів з місцевого населення.

Судові органи Київської держави остаточно, як окрема гілка влади, ще не сформувались. Їх функції здійснював або сам князь, або представники князівської адміністрації (воєводи, посадники, волостелі), або спеціальні посадові особи – біричі та вірники. Судові повноваження мали також церковні органи в особі митрополита й архієпископів та феодали-вотчинники.

Рішення судових органів на ранньому етапі Київської Русі ґрунтувалися на основі так званого звичаєвого права. Про це повідомляється в найдавнішому літописі «Повісті временних літ», де сказано, що племена мали «обичаї свої, закони батьків своїх і перекази». До найдавніших норм звичаєвого права русичів належать норми, що регулюють порядок здійснення кровної помсти, певних процесуальних дій, наприклад, присяги, оцінки показань свідків. Звичаєве право виявляється: в юридичних символах, якими є, наприклад, посадження князя на «стіл», в галузі державного права – рукобиття на знак довершення контракту купівлі-продажу тощо; у численних юридичних прислів'ях як от: «що ухвалить старший город, на тім мусять стати пригороди» (означає, що рішення центрального міста є обов'язковим для інших менших міст), «куди плуг, соха, топір і коса ходили» (визначає межі власного володіння).

Отже, звичаєве право в Київській Русі регулювало суспільно-економічні відносини. Відгомін звичаєвого права знайшов місце в писемному праві, тобто в пізніших правових документах, зокрема в «Руській правді».

«Руська правда» – це збірник законів феодального права часів Київської Русі в період її найвищого розквіту. Уперше укладена Ярославом Мудрим, а пізніше доповнена його синами.

Норми «Руської правди» закріплювали привілейоване становище феодалів та їх оточення, передусім, захищали життя й майно пануючих класів. Це видно зі статей про нерівну відповідальність за вбивство та нанесення образ, про успадкування тощо. Отже, «Руська правда» відображала соціально-економічні відносини, державну організацію та право в період найвищого піднесення Київської Русі.

Таким чином, в IX – середині XIII ст. у Східній Європі існувала могутня держава Київська Русь, що охоплювала територію понад 1 млн км² з населенням 4,5 млн чоловік, центральна влада в якій належала великому князеві. Головною військовою силою цієї держави була дружина, із якої формувалась державна адміністрація. Старша дружина складала знатну боярську верхівку, найближче оточення князя, князівську думу. Із її числа призначались воєводи, посадські, тисяцькі. Нижчі посадові особи князівської адміністрації (тіуни, данники, митники) формувались із молодшої дружини. Така форма організації держави, коли в управлінні державою велику роль відіграють військові (дружинники), отримала назву воєнної демократії. У цілому, рівень державного управління в Київській Русі досяг досить високого для того часу рівня.

3.2. Структура органів державного управління в Галицько-Волинському князівстві

Після смерті Ярослава Мудрого, тобто із середини XI ст., Київська Русь вступає в період феодальної роздробленості, що завершився в 30-х роках XII століття. На території Київсько-Руської держави утворилось більше десяти великих феодальних князівств і земель. У південно-західній її частині, тобто на теренах сучасної України, виникли Київське, Чернігівське, Переяславське, Володимир-Волинське та Галицьке князівства. Між ними розпочалася війна за

першість і за оволодіння Києвом. У цій війні вийшло переможцем Галицько-Волинське князівство, яке виникло в 1199 р. внаслідок об'єднання Волинського й Галицького князівств князем Романом Мстиславовичем. Незадовго до загибелі в 1205 р. йому вдалося утвердитися в Києві. Галицько-Волинське князівство об'єднало переважну більшість українських земель. Із цього часу воно зайняло провідну роль серед інших князівств і стало спадкоємцем Київської Русі.

Найбільшої могутності й піднесення Галицько-Волинське князівство досягло за часів князювання в ньому сина Романа Мстиславовича Данила Романовича, названого в народі Данилом Галицьким. Саме за його князювання в середині XIII ст. сформувалися основні риси Галицько-Волинської держави та її органів управління.

На чолі Галицько-Волинської держави, як і в Київській Русі, був князь, якому належала найвища влада. Він мав право приймати законодавчі акти, здійснювати поточне управління. Князь володів судовими повноваженнями, а також правом збирання податків, карбування монет. Він розпоряджався казною, визначав митні збори.

Тільки князеві належало право очолювати військо, керувати зовнішньополітичними відносинами з іншими державами. Князь мав вплив і на церковні справи: з його згоди призначалися єпископи, висвячувався київський митрополит. Усе це зміцнювало владу й авторитет князя.

Одним із засобів підтримки авторитету князів було використання ними титулу «руських королів». Першим із галицько-волинських князів королівську корону й титул короля прийняв з рук папського посланника в 1253 р. в м. Дорогочині Данило Галицький. Набували поширення, крім корони, такі атрибути влади, як герб, прапор, печатка. До речі, гербом галицько-волинських князів залишився тризуб, а прапором було синьо-жовте полотнище з червоним левом на його тлі. Отже, галицько-волинські князі в період найвищого розквіту їх держави мали повноваження монарха.

Однак зосередити всю повноту влади у своїх руках галицько-волинським князям так і не вдалося. На перешкоді цьому стояло згуртоване й сильне боярство, особливо галицьке. Князь змушений був допустити бояр до управління державою. Незважаючи на свій авторитет і владу, він насправді залежав від боярства, а воно, у свою чергу, використовувало князя як знаряддя для охорони власних інтересів.

Роль і авторитет боярства в Галицько-Волинській державі особливо зросли після смерті Данила Романовича в 1264 р. У першій чверті XIV ст. за наполяганням бояр було створено боярську раду, до якої входили знатні бояри-землевласники, галицький єпископ, суддя княжого двору, деякі воєводи й намісники. Очолювали раду найвпливовіші бояри, які намагалися керувати діяльністю князя. Боярська рада формально не була вищим органом державної влади в галицько-волинських землях, ним залишався князь (король), проте вона відіграла велику роль у політичному житті цього краю, у справі управління. Державне управління в той час набуло іншої структури (див. Рис. 3.2).

У Галицько-Волинському князівстві, крім вищих органів державної влади, існувала добре розгалужена система місцевого управління. Містами управляли призначені князем тисяцькі, воєводи й посадники, у руках яких поєднувалася адміністративна, військова й судова влада. Починаючи з 20-х рр. XIV ст., під впливом міст Західної Європи в деяких галицько-волинських містах запроваджується Магдебурзьке право, тобто самоуправління. Першим його отримало місто Володимир-Волинський у 1324 р., услід за ним у 1339 р. м. Сянік, у 1352 р. – м. Львів.

Стосовно територіально-адміністративного устрою, то Галицько-Волинська держава поділялася на князівства, волості й села. У волостях керували призначені князем волостелі, у селах – сільські старости, які обиралися громадою.

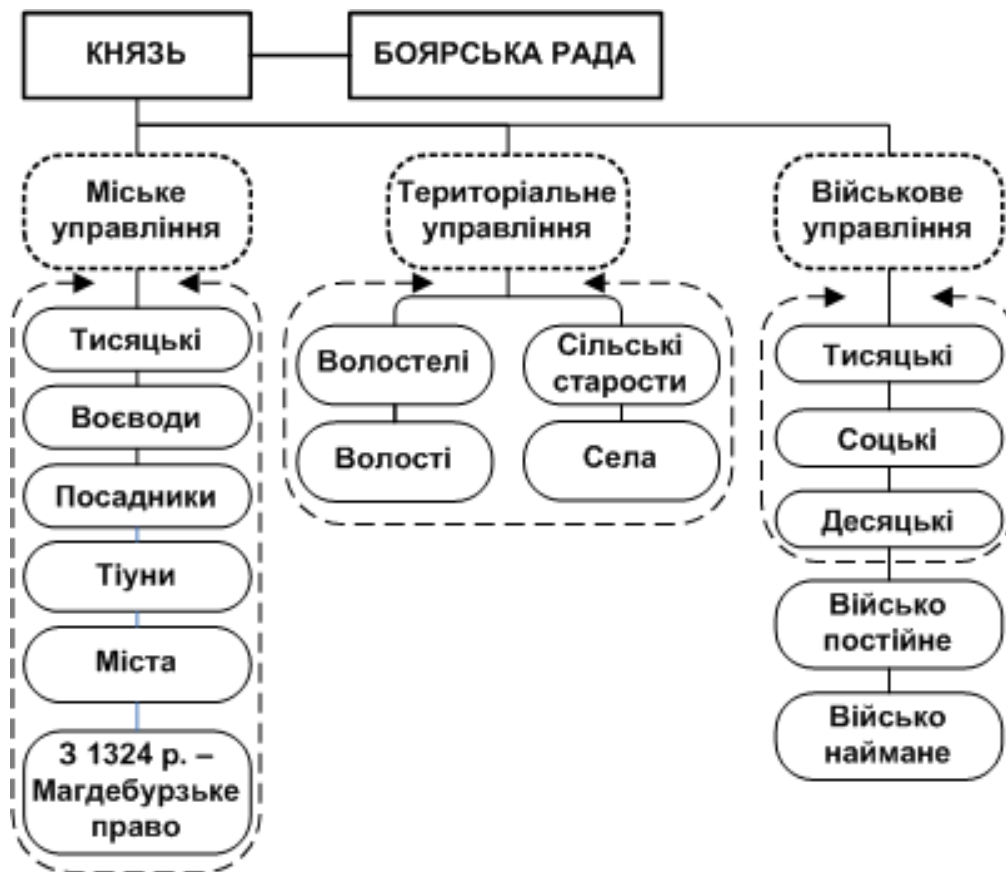


Рис. 3.2. Структура органів державного управління в Київській Русі на початку XIV ст.

Важливою ланкою в державній структурі Галицько-Волинського князівства було військо, що виконувало як зовнішні (оборона держави), так і внутрішні (забезпечення влади князя й бояр) функції. Військо було організовано переважно за тими ж принципами, що й у попередні періоди, зокрема за часів Київської Русі. Але за Данила Галицького під впливом західних держав було організоване військо на основі народного ополчення, до складу якого входили селяни й дрібні бояри. Це військо було виведене із залежності бояр і тоді князь, підтримуваний своїм військом, став одновладцем, незалежним від бояр. За участь у війську ополченці отримували платню грішми та іншими винагородами. Таким чином, це фактично було наймане військо. Утворення найманого війська не було чимось новим в історії. Таке військо мали князі на перших етапах утворення Київської Русі. Але, якщо тоді наймане військо було набране із жителів інших держав, то у Галицько-Волинському князівстві із місцевого населення. Це сталося тому, що велике

заможне боярство, яке вийшло з військової організації, перестало виконувати свої функції. Відмовляючись від служби в дружині, вони тим самим обмежували свою владу й зміцнювали владу князя.

У період ворожих нападів до складу війська поряд із професійною княжою дружиною (найманим військом) входило й народне ополчення. Щодо структури війська, то воно складалось із піхоти й кінноти.

Отже, суспільно-політичний лад і система органів управління, що встановилася в Галицько-Волинському князівстві, сприяли зміцненню його державності, зростанню авторитету на міжнародній арені серед західних держав. Не дивлячись на те, що в 1264 р. майже після 60 років політичної діяльності король Данило Галицький помер, проте підвалини, закладені ним у суспільно-державний лад, створені ним органи державного управління дали змогу підтримувати авторитет князівства ще протягом майже 100 років.

У другій половині XIII – перших десятиліттях XIV ст. Галицько-Волинське князівство успішно відбивало напади німецьких, польських, угорських та литовських феодалів. Інколи навіть переходило в контрнаступ. Однак спустошливі татарські набіги та виснажлива боротьба з сусідніми державами вкрай ослабили могутність Галицько-Волинського князівства. Цим скористалися сусідні держави, які незрівнянно менше постраждали від татарського лихоліття. У 1340 р. Галицько-Волинська держава припинила своє існування. Більша частина Волині з містами Володимир, Луцьк, Кременець та деякими іншими ввійшли до складу Литви, а Галицьку землю в 1349 р. захопило Королівство Польське. У 1377 р. до Польщі відійшла частина Західної Волині (Холм і Белз).

Таким чином, із того часу припинила існування українська держава княжих часів. Західноукраїнські землі підпали під владу чужоземних правителів. Однак пам'ять про державу цих часів, демократичні традиції та управління надовго збереглися в пам'яті нащадків, які з упертою наполегливістю вели боротьбу за відновлення своєї державності.



Питання для самоконтролю та завдання для самостійної

1. Що таке родовий і колективний сюзеренітет? У чому їх відмінність?
2. Охарактеризуйте механізм державного управління в Київській Русі.
3. Яка роль у державному управлінні Київської Русі відводилась великому князеві, боярській раді та віче?
4. Визначте основні структури центрального та місцевого апаратів управління в Київській Русі.
5. Розкажіть про державне управління в Галицько-Волинському князівстві. У чому його відмінність від управління в Київській Русі?



Список рекомендованої літератури

1. Історія держави і права України : конспект лекцій для студ. юрид. вузів і фак. / [Авт.-уклад. П.А. Дігтяр]. – Міжнар. наук.-техн. ун-т. – К. : [б.в.], 1997. – С. 14-19; 28-32.
2. История государственного управления в России : учеб. для вузов / [Под ред. проф. А.Н. Марковой]. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – С. 19-38.
3. Крип'якевич І. П. Галицько-Волинське князівство / І. П. Крип'якевич. К. : Наук. думка, 1984. – 176 с.
4. Киричук В.В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В.В. Киричук, В.І. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
5. Малик Я. Історія української державності / Я. Малик, Б. Вол, В. Чуприна. – Львів : Світ, 1995. – С. 16-31.

6. Мироненко О. М. Українське державотворення. Невитребований потенціал: слов.-довід. / О. М. Мироненко, Ю.І. Римаренко та ін. – К. : Либідь, 1997. – С. 87-89; 224; 406-408.

7. Повість врем'яних літ : Літопис (За Іпатським списком) / [Пер. з давньоруської, післяслово, комент. В. В. Яременка. – К. : Рад. письменник, 1990. – 558 с.

8. Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII–XIV вв. – М. : Изд-во «Наука», 1982. – 592 с.

9. Толочко А. П. Князь в древней Руси : власть, собственность, идеология / А. П. Толочко. – К. : Наук. думка, 1992. – 224 с.

10. Шевчук В. П. Історія української державності : курс лекцій : навч. посіб. для студ. вузів / В.П. Шевчук, М.Г. Тараненко. – К. : Либідь, 1999. – С. 18-53.

РОЗДІЛ 4.

ДЕРЖАВНЕ ЖИТТЯ ТА УПРАВЛІННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У ПЕРІОД ЇХ ВХОДЖЕННЯ ДО СКЛАДУ ЛИТВИ Й ПОЛЬЩІ

4.1. Державне управління на українських землях під час їх перебування у складі Великого князівства Литовського

Після розпаду в 1340 р. Галицько-Волинського князівства – спадкоємця Київської Русі – частина його земель, спочатку Волинь, а пізніше Київщина, Переяславщина та Поділля, увійшли до складу Великого князівства Литовського, а Галичина, частина західної Волині й Поділля – до королівства Польського. Крім того, ще за часів Київської Русі в XII ст. Закарпаття відійшло до Угорського королівства, а в другій половині XIV ст. Північна Буковина – до Молдовського князівства.

Переважна більшість українських істориків та політологів схиляється до думки, що оскільки на території України діяли інституції тих держав, до складу яких входили її землі, то це означає, що українці у той час втратили свою державність, у результаті чого тут була перервана традиція державного будівництва. Такої думки дотримувався, зокрема, Михайло Грушевський, який зазначав, що в результаті входження українських земель до складу Великого князівства Литовського, Україна втратила свою самостійність, а значить і свою державу. Подібної думки дотримувався й учень М. Грушевського Іван Крип'якевич. Аналізуючи становище України в складі Литви, історик зазначав, що на перший погляд може видатися ніби Литовська держава – це продовження давньої української держави – Київської Русі. Проте той факт, що від самого початку на престол був покликаний литовський князь, свідчить, на думку Крип'якевича, про втрату самостійності української держави, адже цим самим українські землі потрапляли в залежність від Литви, ставали звичайною литовською провінцією.

Однак не всі українські вчені дотримуються такої думки. Деякі з них вважають, що Велике князівство Литовське в період до 1470 р., тобто часу

скасування Київського князівства, було одночасно і Литовською, і Українською державою, а тому називають його Литовсько-Руською державою. Так, онук українського історика Володимира Антоновича Марко Антонович для підтвердження такої позиції пише: «Литовська доба була іншою формою нашої держави, аніж Київська чи Галицько-Волинська, але тільки формою. Державне хотіння українців знаходило свій вияв в об'єднанні навколо династії Гедиміновичів... Епоха Гедиміновичів була для України продовженням і далшим розвитком князівського періоду, але для правильного розуміння цієї доби необхідно відмовитись від сучасних уявлень про державу як про необхідно національний утвір». Отже, історик вважає, що Литовсько-Руська держава була продовженням князівського періоду української держави.

На користь версії Марка Антоновича є той факт, що, як свідчать історичні джерела того часу, українські землі добровільно піддалися під владу литовських князів, не чинячи ніякого опору литовцям. Це пояснюється прагненням українців звільнитися від ненависного татаро-монгольського гноблення, тим більше, що приєднання литовцями українських земель здійснювалося під гаслом: «Ми старовини не зачіпаємо і новини не вводимо». Історики, які дотримуються іншої версії, висувають як аргумент на їх користь той факт, що українці в литовській державі мали широку автономію і користувалися в ній рівними з литовцями правами. Зокрема, українські князі і бояри брали участь у великокняжій раді, деякі з них обіймали найвищі посади в державній адміністрації та війську, користувалися рівними з литовцями привілеями. Крім того, руська (давньоукраїнська) мова визнавалася державною. Православна церква займала також привілейоване становище. З десяти синів Гедиміна дев'ять були православними. В основу литовських законів була покладена «Руська правда» Ярослава Мудрого. Позитивний вплив на литовську культуру мала українська, яка на той час досягла значно вищого розвитку.

У той же час противники цієї версії, будучи прихильниками першої, висувають на свою користь інші аргументи, вказуючи на те, що із входженням

українських земель до складу Великого князівства Литовського на них відбулися суттєві зміни в державній структурі.

По-перше, державна влада, сконцентрована в руках великого литовського князя, була майже необмеженою. Місцеві князі виступали тільки дорадниками й виконавцями волі литовського князя.

По-друге, великий князь розпоряджався всіма військовими силами й матеріальними засобами держави. Землю міг одержати тільки той, хто виконував військові обов'язки. Саме таким методом Велике князівство Литовське запроваджувало на українських землях феодалні відносини.

По-третє, хоча українські землі й користувалися самоуправлінням, проте воно поширювалося тільки на господарські відносини, суд, релігію, але в жодному разі не на державну адміністрацію. Саме в цьому литовці «старовини не зачіпали, а новини не вводили».

По-четверте, уже литовський князь Ольгерд усунув у головних українських центрах українських князів і замість них призначив намісниками своїх синів та родичів. Іван Крип'якевич зазначав, що тоді князювали вже не князі українського роду, а українізовані члени литовської династії (Федір Любартович, Володимир Ольгердович, Федір Коріятович). Однак, оскільки й вони занадто близько злилися з українською шляхтою та підтримували її автономістичні тенденції, то великий князь литовський вважав їх небезпечними для цілісності литовської держави й відібрав у них князівства. Так литовські князі, зазначав Іван Крип'якевич, намагалися знищити в Україні прагнення до самостійного державного життя. Звідси висновок прихильників цієї концепції – Литовська держава не була українською державою.

І все ж українські землі у складі Великого князівства Литовського від початку їх входження й до 1470 р., тобто часу ліквідації Київського князівства, користувалися широкою автономією, в усякому разі не меншою, ніж в радянські часи Українська РСР у складі Радянського Союзу, яка радянськими істориками не піддавалася сумніву як держава. Тому українці все ж, очевидно, мали в той час свою державність.

Суспільний лад, а відтак і політичний (державний) режим на українських землях у складі Литви був таким, як і у Великому князівстві Литовському, яке було феодальною державою з її типовою феодальною соціальною структурою – феодалами (князі, бояри, магнати, шляхта, пани) і залежними селянами та міщанами.

Соціальне й правове становище різних верств феодального класу на українських землях визначалося не стільки їх національною приналежністю (литовець чи українець), скільки розміром їх земельної власності, який із кінця XIV ст. постійно збільшувався. Джерелами цього збільшення було загарбання общинних земель, купівля-продаж земельних маєтків, освоєння земель, що пустували, князівські пожалування.

Жалування земель оформлялося у двох формах: тимчасовій – доки виконували службу на користь сюзерена («на проживанье и хлебокормление»), і постійній – із правом передачі своїх володінь у спадщину. Однак поступово тимчасове володіння починає переходити в постійне, спочатку «до живота», тобто до смерті користувача, а пізніше «до двох животів» (до смерті васала і сина), а з кінця XV ст. – у постійне. Як наслідок цього процесу, на початку XVI ст. в Україні основні земельні багатства стали постійними для значної групи феодалів. Серед феодалів виділялися постаті, що володіли величезними латифундіями. Основним центром великих землеволодінь в Україні була Волинь. Тут були володіння Острозьких, Заславських, Чорторійських, Вишневецьких, Четвертнянських. На Київщині великими землевласниками були боярські роди Дашкевичів, Лозків, Ташкевичів, Полозів. На Чернігівщині – князів Глинських та інших.

Маючи потужний економічний потенціал, великі землевласники поступово оформилися у вищий феодальний стан, що отримав назву «магнати» (від латинського «великий», «знатний»). Завдяки своїй економічній могутності вони здобули широкі політичні права й привілеї, чим значно відрізнялися від середніх і дрібних феодалів, що називалися шляхтою.

Становище української та литовської шляхти в Литовському князівстві було приблизно рівнозначним.

Другим найчисельнішим класом феодального суспільства було селянство, що складало основну масу населення. За майновим і правовим становищем воно було неоднорідним у силу того, що перебувало на різних ступенях феодальної залежності. За правовим станом селянство поділялось на дві категорії:

- тих, хто мешкав на землях магнатів чи шляхти або церковних чи монастирських;

- тих, хто мешкав на великокнязівських землях.

За ступенем залежності від феодалів селяни поділялися на три групи:

- вільні селяни, які мали право безумовного виходу від феодала після виконання своїх обов'язків;

- селяни, які ще мали право виходу, але з певними умовами (у визначений час, після виплати встановленого податку або надання «замінника»);

- закріпачені селяни, які втратили право на вихід від феодала.

Крім цих основних категорій було селянство проміжного, перехідного стану. Загальна тенденція характеризувалася переходом селян від простих форм економічної залежності до складніших, і врешті, – до їх повного правового закріпачення. На селянстві лежав увесь тягар сплати натуральних і грошових податків на користь держави, окремих феодалів, а також церковної десятини.

Третьою великою верствою українського населення було міське населення (міщани). За своїм становищем воно поділялось на три категорії:

- на вищому щаблі соціальної градації перебувала чисельно невелика, але найзаможніша купецько-лихварська й ремісничка верхівка, міські урядники;

- повноправні міщани – середні торговці, особи, що займалися різними промислами, власники невеликих майстерень;

– міські низи - дрібні торговці, ремісники, що збанкрутіли, підмайстри, учні, слуги, наймити. У найбільш тяжкому становищі перебували мешканці третьої категорії приватновласницьких міст.

З обмеженням переходу до шляхетського стану, поступовим покріпаченням селян на Україні в кінці XV ст. (1489, 1492 рр.) виникає ще одна соціальна верства – козаки. Селяни й міщани, шукачі пригод оселялися на вільних землях на південному пограниччі України, спочатку переважно в південній частині Київщини та Поділля, а пізніше – за «дніпровськими порогами», де з них починає творитися окремий суспільно-політичний лад з характерними ознаками капіталістичного суспільства. Козацтво за своїм станом було неоднорідним, у ньому можна розрізнити дві верстви: низове запорозьке козацтво, що становило переважну більшість і реєстрове козацтво, що перебувало на службі короля й було нечисленним.

Соціальне й правове становище всіх верств українського населення було закріплене в системі права Великого князівства Литовського, в основу якого було покладено право Київської Русі, зокрема «Руська правда». Саме на засадах цього правового документа й був розроблений збірник законів, кодекси й статuti Литовської держави, що з'явилися в другій половині XV ст.

Першим литовським кодексом був Судебник Казимира Ягайловича, який в оригіналі має назву «Лист». Він був затверджений у Вільно Сеймом в 1468 р. Містить у собі 28 статей, серед яких ті, що стосуються карного права, захищають права міщан, маєткове право. Це був фактично кодекс кримінального й кримінально-процесуального права, який захищав у першу чергу феодалну власність. Разом із тим у ньому містяться положення про однакову відповідальність за карний злочин пана і залежних від нього так званих отчичів.

На початку XVI ст. дрібні й середні феодали, тобто шляхта, вимагають укладання нового зводу литовського права і в першу чергу такого, який би захищав їх від сваволі магнатів. Новий збірник законів із права потрібний був і самому князю з метою зміцнення політичної єдності держави. Протягом

майже 30 років (з 1501 по 1529) розроблявся новий звід. Віленський сейм 1528-1529 рр. затвердив розроблений кодекс, що увійшов в історію під назвою як Перший Литовський Статут 1529 р. Статут був складений так, що закріплював за магнатами й «значними панами» всі їх попередні права й привілеї, гарантував їм керівну і панівну роль в економічному та політичному житті Великого князівства Литовського. Намагання дрібної шляхти отримати рівні права з магнатами закінчились безрезультатно.

Перший Литовський Статут включав 13 розділів, кожен з яких ділився на кілька артикулів, яких усього налічувалося 264. Перший розділ містив положення про верховну владу та її стосунки з населенням; другий – про «земельну оборону», тобто про організацію військової служби; третій – про вільності шляхетської власності; четвертий – про суддів та про суди. Усі інші розділи регулювали окремі інститути цивільного й кримінального права, а також порядок судопровадження.

Отже, Литовський Статут 1529 р. закріплював державний лад й організаційну структуру державного управління на території Великого князівства Литовського, у тому числі й на українських землях, що входили до нього.

Система найвищих органів державної влади та управління, територіально-адміністративний устрій у Великому князівстві Литовському відповідно до Литовського Статуту передбачали главою Великого князівства Литовського Великого князя або, як його ще називали, господар. Він мав широкі повноваження з питань внутрішньої та зовнішньої політики: очолював розпорядчо-виконавчі органи, призначав і звільняв службових осіб, керував військом, розпоряджався державним майном і коштами, здійснював керівництво міжнародними справами (див. Рис. 4.1).

При князі-господарі формується управлінський апарат (дворські: підчаший, крайний, конюшний, дворний, чашник, підкормій, стольник, кухмістер, мечник, маршалки (двірські й земські) , хорунжі (двірські й земські), канцлери, каштеляни, воєводи, тіуни та інші. Вони становили

господарський орган – радних панів. Під кінець князювання Вітовта ці дорадники називалися канзіляріями. Вони були переважно великими феодалами.



Рис. 4.1. Структура органів державного управління у Великому князівстві Литовському

Наприкінці XV ст. владу князя-господаря значною мірою обмежували спочатку такий орган, як «пани-рада», а пізніше – сейм, без ухвали яких господар не мав права вирішувати основні питання державної політики. Пани рада – це орган, який складався переважно з магнатів (панів). Пани-рада виросла з радних панів, які в 1492 р. і 1506 р. домоглися привілеїв, за якими вона стала незалежною від великокняжої влади. Від цього часу господар видавав закони та розпорядження, підтримував зв'язки з іноземними державами, виносив вироки з найважливіших судових справ тільки за згодою з

панами-радою – постійним законодавчим, розпорядчим, контролюючим та судовим органом. Найважливіші державні справи пани-рада вирішувала спільно з господарем. У разі, якщо думка панів-ради розходилася з думкою князя, останній повинен був підкоритися раді.

Одночасно з панами-радою виникає сейм – з'їзди литовсько-руських феодалів. Слово «сейм» походить від латинського «снем», що в перекладі означає з'їзд. Збиралися сейми в разі нагальної потреби, наприклад війни.

Вальний сейм Великого князівства Литовського, уперше скликаний у 1446 р., вирішував широке коло питань. Пани-рада, як урядовий державний орган, стала складовою частиною сейму, перетворившись в одну з палат, так звану лавицю. Крім панів-ради до сейму входили: державні урядовці (центральні й обласні), різні княжата й панята та лицарство (шляхта).

Щодо місцевого управління на українських землях, то їх приєднання до складу Великого князівства Литовського спочатку не внесло істотних змін у політико-адміністративний устрій. Продовжували існувати Київська й Волинська землі, кордони яких збігалися з межами удільних князівств часів Київської Русі. Аналогічна картина склалася на Поділлі після приєднання його до Литви в 1362 р. На Чернігівській землі виникло кілька не значних удільних князівств. Усі ці землі зберегли певні риси автономії, а також старі місцеві звичаї.

В адміністративно-територіальному поділі удільних князівств у XIV-XV ст. продовжувала існувати волосна система, як і за часів Київської Русі. Однак наприкінці XIV ст. в південних частинах Київського й Подільського князівств стали виникати нові адміністративно-судові одиниці – повіти. Кілька волостей складали повіт. Наприкінці XV ст. повіти й волості стали основними адміністративно-територіальними одиницями на українських землях. їх очолювали повітові й волосні старости.

Низовою адміністративною ланкою були органи самоврядування сільських общин – сільські сходи, які обирали отаманів (переважно на південних землях), або старців (на півночі) і підлеглих їм дрібних

адміністраторів (війтиків, сорочників тощо). Головна їх функція зводилася до своєчасного й повного збирання податків для князівської скарбниці.

У другій половині XV ст. уряд Великого князівства Литовського взяв курс на остаточне скасування державної автономії українських земель і ліквідацію удільних князівств. Першою жертвою цієї політики стала Волинь. Після смерті князя Свидригайла в 1452 р. вона була перетворена у звичайну провінцію Литовської держави, якою управляв намісник князя. Слідом за Волинню в 1471 р. було скасовано Київське князівство. Тут замість князя став призначатися воєвода.

На початку XVI ст. уряд Великого князівства Литовського провів ще одну адміністративну реформу, внаслідок якої був запроваджений однаковий адміністративно-територіальний поділ на всіх українських землях. Основною територіальною одиницею визнавалося воєводство, яке поділялося на повіти. Від цього часу головною фігурою в системі місцевого управління став воєвода. Він призначався великим князем на необмежений термін. Як правило, це були великі магнати, що володіли більшою частиною земель воєводства. Воєвода очолював місцеву адміністрацію, стежив за своєчасним стягненням державних податків, відав питаннями організації війська під власною короговою, вирішував судові справи.

Важливою службовою особою трохи нижчого рангу був староста. Він очолював повіт, який інколи називався старо ством, і був наділений широкими адміністративними й судовими повноваженнями.

Центральний провід воєводства інколи називався каштелянією і очолювався каштеляном, що виступав тут як помічник воєводи.

До місцевої адміністрації належали також повітовий маршалок, стольник, хорунжий, кожен із яких виконував покладені на нього відповідні функції.

Оскільки на 1569 р. намічалася скликання Люблінської унії з метою об'єднання Королівства Польського й Великого князівства Литовського в єдину державу Річ Посполиту, то в 1564 - 1566 рр. Віденський сейм здійснив

суттєву реорганізацію місцевого управління на українських землях, наблизив його до системи, яка існувала в Королівстві Польському й була вже сформована в Галичині, Західній Волині й західній частині Поділля. Тут ще в другій половині XIV ст. після включення цих земель до Польщі адміністративно-територіальний устрій було приведено у відповідність до польського. Замість Галицького князівства було утворено Руське воєводство, на чолі якого було поставлено польського воєводу. На землях західної Волині було утворено Белзьке, а на Поділлі – Подільське воєводства. Воєвода тут наділявся широкими адміністративними й судовими повноваженнями. Під керівництвом воєводи працював земський уряд, що складався з кількох службових осіб. Пізніше, коли були утворені місцеві (воєводські) шляхетські сейми, воєвода мав головувати в них. Воєводства ділились на повіти або староства, на чолі з повітовими старостами.

Щоб уніфікувати адміністративно-територіальний устрій на українських землях у складі Литви з устроєм на території українських земель у складі Польщі в 1564-1566 рр. рішенням Литовського сейму на українських землях було утворено 13 воєводств, у складі яких було 30 повітів.

Таким чином, на території українських земель діяла система органів державного управління Великого князівства Литовського, що надавала їм широку автономію, а їх адміністративно-територіальний устрій поступово був приведений у відповідність із польським.

4.2. Органи державної влади й управління Речі Посполитої та реорганізація місцевого управління в Україні після укладення Люблінської унії

З утворенням у 1569 р. Речі Посполитої всі українські землі, за винятком Берестейщини й Пінщини, що залишалися під владою Литви, відійшли до Польщі. На них встановлювався такий державний устрій та система органів державного управління (див. Рис. 4.2).

Отже, вся територія Речі Посполитої була розділена на три основні провінції: Велику Польщу (власне Польщу), Малу Польщу (до неї входили українські землі) і Литву. На всіх цих землях діяли однакові вищі органи державної влади й місцевого управління – воєводи, повітові та волосні старости.

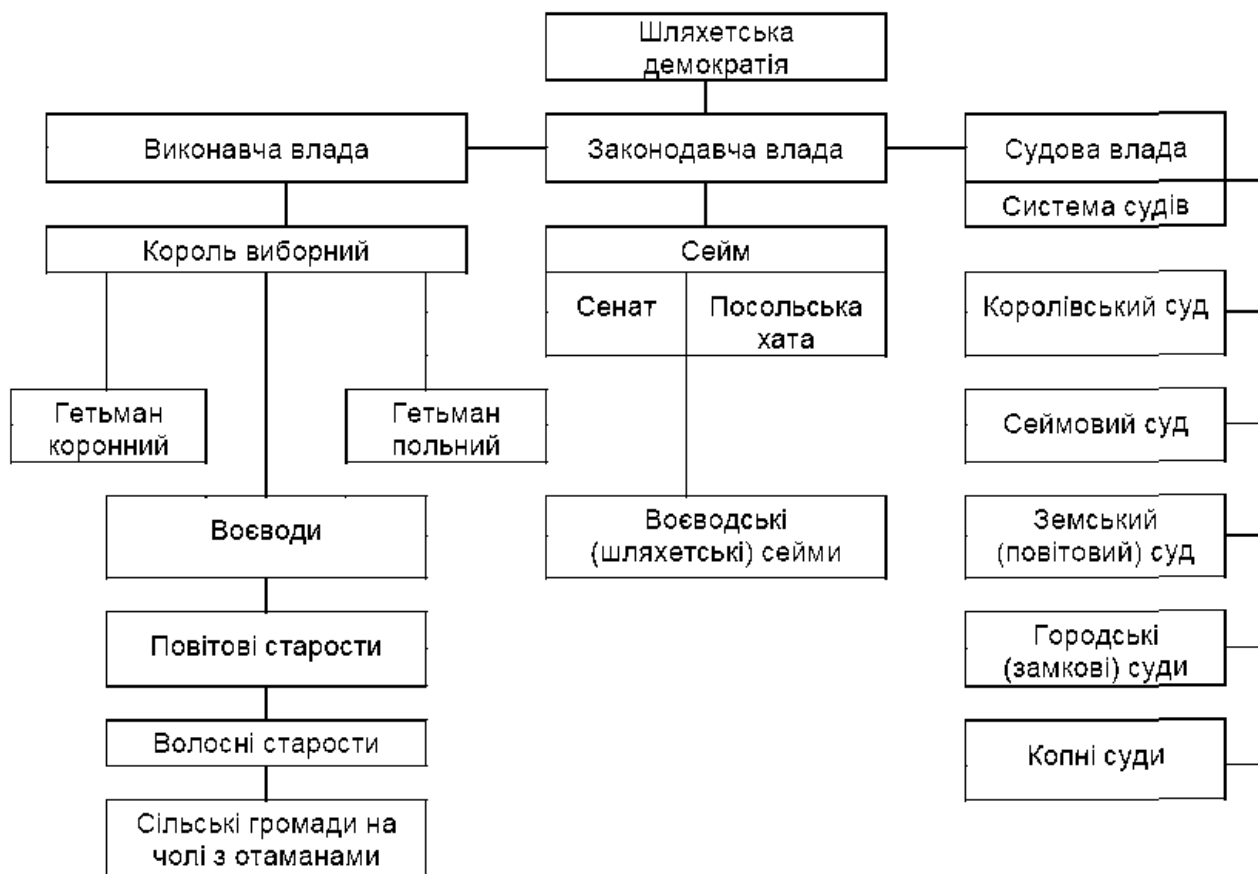


Рис. 4.2. Система органів державного управління в Речі Посполитій (з 1569 р.)

За формою правління Річ Посполита була становою (шляхетською) монархією. На чолі її був виборний король (з 1572 р.), який виконував функції глави держави. Найвищим законодавчим органом був вальний (загальний) сейм, який складався з двох палат: вищої – сенату й нижньої – посольської хати (ради земської). До складу сенату входили вищі державні посадові особи і вищі духовні ієрархи – архієпископи, єпископи. Нижня палата складалася з представників шляхти (земських послів), що вибирались на місцевих шляхетських сеймиках.

Король зобов'язаний був регулярно, кожних два роки, скликати сейм. Без згоди сейму король не міг ні оголосити війну, ні укласти мир, ні скликати «посполите рушення» (загальне феодалне ополчення). При королі була постійна сенатська рада.

Нові закони приймалися лише за згоди обох палат сейму. Із часом все більшу роль почала відігравати нижня палата. Рішення приймалися за умови одноголосності. Досить було одному депутату виступити проти, рішення не приймалось. Це був так званий принцип «ліберум вето».

Отже, фактично в Речі Посполитій формою державного правління була шляхетська республіка. В основу державного правління Речі Посполитої були покладені ідеї видатного мислителя того часу, священника-гуманіста з-під міста Перемишля на Галичині О. Оріховського (1513-1566 рр.), який у своїх працях «Про природне право», «Настанови польському королю Сигизмунду Августу», «Польські діалоги політичні» та інших майже за сто років до англійського філософа Т. Гоббса на основі вчення давньогрецького філософа Аристотеля вказав на необхідність поділу влади. Держава Оріховського складалася з рівних між собою складових – короля, ради (сейму) і народу, щоправда рівних лише від природи, а не за соціальним станом. На думку вченого, стабільна, корисна й вільна держава можлива лише за умови дотримання права всіма верствами населення, шляхетських привілеїв і монархічної форми правління як верхівки піраміди влади, що спрямовує діяльність виконавчої, законодавчої та судової її гілок. Правда, незадовго до смерті Оріховський на верхівку поставив духовну владу, тобто апостольську церкву, якій підпорядкував і монарха, і священнослужителів, і привілейоване шляхетство, і підлегле йому простонароддя.

У системі державного управління Речі Посполитої важливе місце займало управління містами. За статистичними даними в 40-х рр. XVII ст. (напередодні національно-визвольної війни українського народу під проводом Богдана Хмельницького) в Україні було понад 1000 міст і містечок. Вони мали різний статус. Переважна більшість їх була залежною від феодалів, на

території яких вони знаходились. Наприклад, у 1625р. із 323 міст і містечок Брацлавського й Київського воєводства приватних було 261, тобто 81%, у тому числі, у Київському – 206. Із них – 46 королівських, 150 – феодальних, 10 – церковних.

Менша частина міст користувалася так званим магдебурзьким правом, тобто були незалежними й мали своє власне самоуправління. Таке право вони отримали в результаті наполегливої боротьби з феодалами. Першим українським містом, що отримало магдебурзьке право, було, як зазначалось, місто Володимир-Волинський (у 1324 р.). У 1352 р. таке право отримав Львів, у 1374 р. – Кам'янець, у 1390 р. – Берестя, у 1432 р. – Луцьк, 1442 р. – Снятин, 1494 р. – Київ, 1514 р. – Любомль.

Спочатку магдебурзьке право стосувалося лише німецької людності, але згодом воно було поширене на все населення міста. Воно надавалося окремим містам спеціальним привілеєм великого князя. Надання його вилучало місто із залежності від місцевої адміністрації. Міста, які отримали грамоту з магдебурзького права, користувалися рядом пільг: їм дозволялося займатися різними видами ремесел, проводити ярмарки й торги. Проте вони не були повністю звільнені від влади й контролю, а нерідко і магнатів. За це право вони повинні були сплачувати їм певні податки. Для прикладу, міщани Києва в другій половині XVI ст. сплачували різних платежів у розмірі 800 кіп литовських гран щорічно.

Міщанство міст з магдебурзьким правом переводилося в окремий суспільний стан, що мав свої станові органи самоуправління (див. Рис. 4.3).

Як видно з рисунка, основним органом самоуправління в містах з магдебурзьким правом були міська рада – магістрат (від латинського «магістратус» – уряд, влада). Міська рада, як правило, складалася з вейта (очолював магістрат), його помічників (бурмістрів) і двох колегій – ради (райці, ратмани, радники) й лави (лавники, засідателі), що їх обирало міське населення (іноді вейт призначався державною або дідичною владою).

Магістрат керував справами міської адміністрації, суду, господарства, торгівлі, фінансів, поліції тощо.

До складу першої колегії – міської ради щорічно обирали переважно з багатих міщан представників (радців, райців). Кількість їх залежала від величини міста й коливалася від 6 до 24 чоловік. Зі свого складу радці обирали бургомистра, який головував на засіданнях ради. У королівських містах підсумки виборів затверджував староста, а в приватновласницьких – пан (магнат) міста. Нерідко державні службові особи або пан самі призначали радців і бургомістрів.

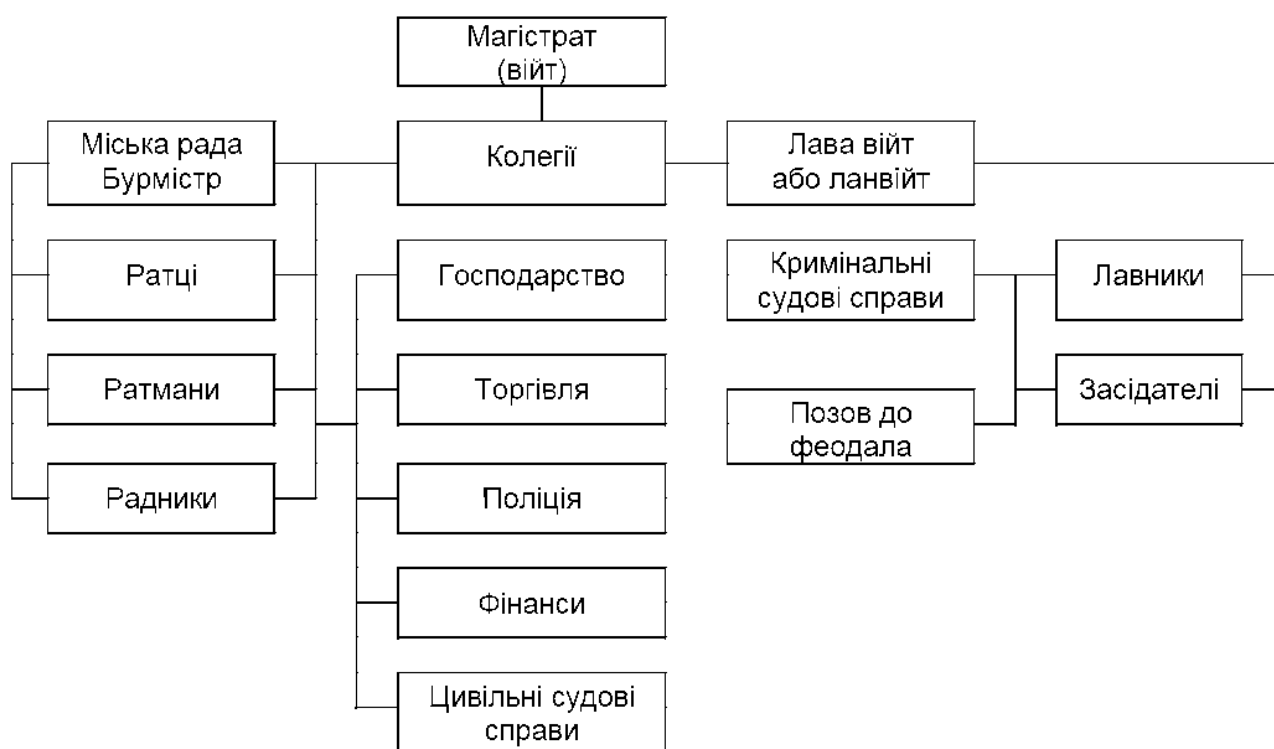


Рис. 4.3. Система місцевого самоуправління в містах з магдебурзьким правом

Отже, рада була головним органом міського самоврядування. Вона виконувала функції міської влади й суду в цивільних справах.

Щодо другої колегії – лави, то вона була судовим органом. До її складу входили лавники, яких обирала або призначала рада. Війт вів засідання лави й у разі його відсутності засідання вів його заступник – ланвійт. Суд лавників розглядав кримінальні справи міщан, а також претензії міщан до феодалів.

Таким чином, власний державний устрій та система органів державного управління в Україні в другій половині XIV – першій половині XVII ст. був відсутній. Вони були такими, як у державах, до складу яких входили українські землі.

? **Питання для самоконтролю та завдання для самостійної**

1. Яким був статус українських земель у складі Великого князівства Литовського?

2. Охарактеризуйте політичний (державний) режим у Великому князівстві Литовському. На які соціальні верстви він спирався?

3. Опишіть схему державного управління у Великому князівстві Литовському.

4. Яким був адміністративно-територіальний устрій у Великому князівстві Литовському?

5. Коли була остаточно ліквідована автономія українських земель в складі Великого князівства Литовського?

6. Яким був територіально-адміністративний устрій Речі Посполитої?

7. Якою була форма державного правління в Речі Посполитій?

8. Охарактеризуйте структуру органів державного управління в Речі Посполитій.

9. Яким було самоуправління в містах з магдебурзьким правом?



Список рекомендованої літератури

1. Крикун Н. Г. Адміністративно-територіальное устройство Правобережной Украины в XV - XVIII вв. / Н. Г. Крикун. – К. : 1992. – 157 с.

2. Малик Я. Історія української державності / Я. Малик, Б. Вол, В. Чуприна. – Львів : Світ, 1995. – С. 32-35.

3. Киричук В.В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В.В. Киричук, В.І. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
4. Мироненко О. М. Українське державотворення. Невитребований потенціал: слов.-довід. / О. М. Мироненко, Ю.І. Римаренко та ін. – К. : Либідь, 1997. – С. 269-272; 275-277.
5. Рум'янцев В.О. Історія держави і права України (кінець XIV – середина XVII ст.). Вип. II. / В.О. Рум'янцев, М.М. Страхов. – К., 1992.
6. Шабульдо Ф. М. Земли Юго-Западной Руси в составе Великого княжества Литовского / Ф. М. Шабульдо. – К. : Наук. думка, 1987. – 183 с.
7. Шевчук В. П. Історія української державності : курс лекцій : навч. посіб. для студ. вузів / В. П. Шевчук, М. Г. Тараненко. – К. : Либідь, 1999. – С. 54-70.

РОЗДІЛ 5.

ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА КОЗАЦЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ЗАПОРОЗЬКІЙ СІЧІ ТА В ЧАСИ ГЕТЬМАНСТВА

5.1. Запорозька Січ – особлива форма української національної держави з широким козацьким самоврядуванням

Наприкінці XVI – на початку першої половини XVII ст. майже всі українські землі опинилися в складі одної держави – Речі Посполитої (окрім Закарпаття, Північної Буковини, Півдня та північно-східної частини). Об'єднання більшості українських земель під владою однієї європейської держави мало свої далекосяжні наслідки для українців:

по-перше, у зв'язку з інтеграцією України в Європу посилювався вплив на неї західноєвропейської ідеології, духовності та культури;

по-друге, зміцнилися зв'язки та взаємини між окремими українськими регіонами;

по-третє, посилювався вплив західноукраїнського регіону на решту українських земель;

по-четверте, Київ знову став всеукраїнським духовним і разом із тим культурним, національним центром;

по-п'яте, українське козацтво, що зародилося в кінці XV ст. (1489-1492 рр.), поступово перетворилося в провідну соціальну верству, поширює свій вплив із Запоріжжя на всю Україну.

Козацтво породило палке бажання освічених, національно свідомих українців відродити свою власну національну державу на колишніх києво-руських просторах. Особливо це бажання зростає після заснування козацьким отаманом Дмитром Вишневецьким у 1552-1554 рр. Запорозької Січі – військового формування, що мало вигляд укріпленого табору. Січ стала для українського народу могутньою опорою в боротьбі проти феодално-кріпосницького і національного гноблення та турецько-татарської агресії.

На Січі не було ні феодальної власності на землю, ні кріпацтва. Замість феодального примусу тут панував принцип найму. Не визнаючи авторитету будь-якого правителя, запорозькі козаки здійснювали самоврядування згідно з тими звичаями та традиціями, що сформувалися протягом багатьох поколінь на українських землях.

Уся територія Запорозької Січі ділилася на дві частини: (див. Рис. 5.1).

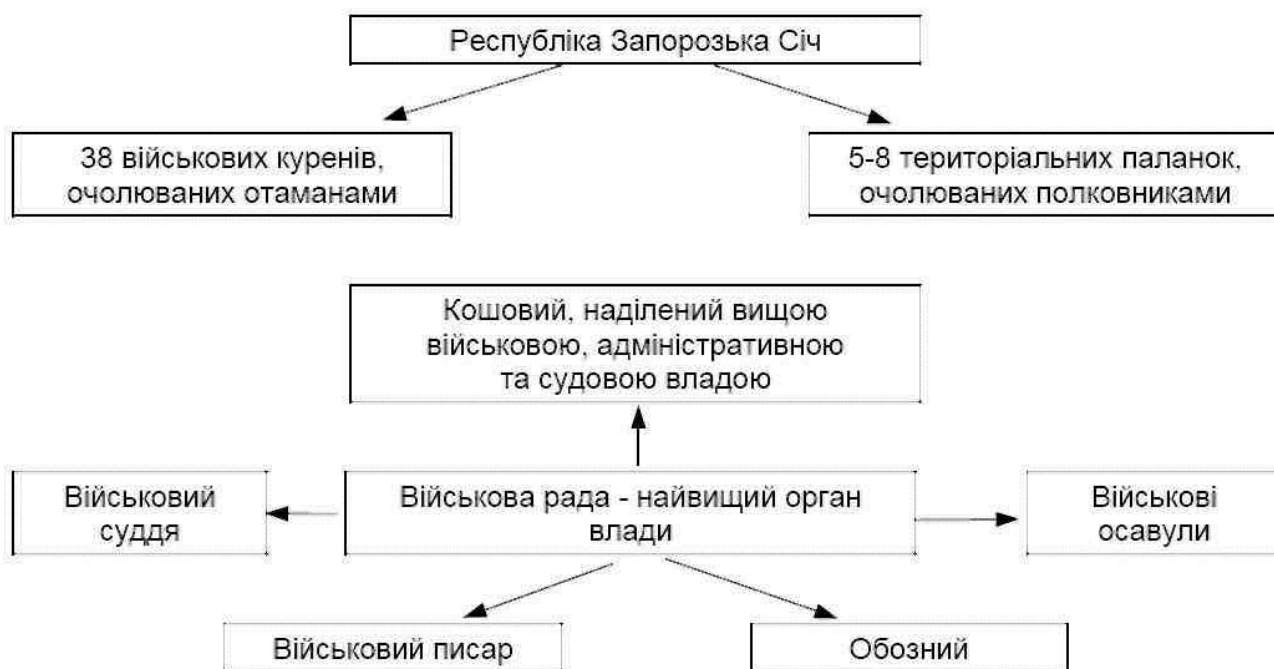


Рис. 5.1. Діаграма організації верховної влади та козацького самоврядування в Запорозькій Січі

Отже, Запорозька Січ складалася з двох частин: власної території Січі (укріплення), на якій знаходилося Військо Запорозьке (Кіш), що ділилося на 38 куренів на чолі з отаманами; територія навколо Запорозької Січі, на якій знаходилося 5-8 паланок, очолюваних полковниками. Пізніше на основі цієї організації формується нова організаційна структура територіально-адміністративного устрою, в основі якої були полки та сотні, так званий полково-сотенний устрій.

Верховна влада на Запорозькій Січі перебувала в руках Військової козацької Ради, яку ще також називали Великою військовою радою або Колом. Рада обирала кошового отамана Січі (пізніше став називатися гетьманом),

суддю, осавулів (2), обозного, писаря. Вони були відповідальними перед Військом Запорозьким, і за будь-яку провину рада усувала їх з посад, а інколи навіть карала смертною карою.

До компетенції ради входило також вирішення питань про оголошення війни й підписання мирних угод, розподіл господарських угідь тощо. Кошовий (гетьман) та козацька старшина, керуючись рішеннями ради, втілювала в життя політику Запорозької Січі в межах своїх вольностей та на міжнародній арені. Таку організацію верховної влади й козацького самоврядування в Запорозькій Січі видатний український історик Микола Костомаров називав «християнською козацькою республікою». Очевидно, що на формування козацького народоправства в Україні мали вплив попередні держави, що існували на теренах України зокрема, причорноморські елінські поліси, Антське царство та Київська Русь, а також литовська та польська «шляхетська демократія» Литовського князівства та Речі Посполитої.

Уряд Речі Посполитої, на території якої знаходилась Запорозька Січ, вбачав у запорізьких козаках своїх підданих. Але козаки ігнорували урядову владу Польщі й визнавали тільки власних старшин. У тогочасних документах містяться згадки про те, що «вони (козаки) не несуть відповідальності перед жодним судом, крім суду тих отаманів, яких вони самі встановили, обравши власних суддів і старшин» і що вони «створюють у великій Речі Посполитій іншу республіку». Тому польський уряд, розуміючи марність наміру підкорити собі далеку незалежну Січ, все ж сподівався залучити до себе на службу козацтво, взяти його під контроль та керівництво.

У 1572 р. було створено окремий загін козаків, вписаних у список (реєстр), які отримали назву реєстрових. Вони користувалися привілеями (одержували платню, не сплачували податків, звільнялися від повинностей, мали самоуправління, підкорялися лише королю). Очолював реєстрових козаків коронний гетьман, підпорядкований польській короні, тобто королю. Завданням реєстрових козаків було: захист кордонів Речі Посполитої та взяття під контроль низових, запорозьких козаків. Однак, як підкреслював польський

історик Оскар Галецький, цей захід польських властей, який вирішував значною мірою проблему безпеки Польщі, не дав очікуваних результатів, оскільки замість того, щоб прокладати дорогу для остаточної суспільно-політичної асиміляції України, навпаки, створював там окрему організацію, яка ще більше, ніж раніше, вирізняла ці землі серед усієї іншої території держави. Польські урядовці (у тому числі король і гетьмани) не змогли ліквідувати козацького самоврядування, його особливу юрисдикцію, незалежне військо. Виникла, таким чином, держава в державі.

Отже, сформувавшись в умовах жорстокої боротьби проти литовських, польських та українських феодалів, з одного боку, і турецько-татарських агресорів – з іншого, Запорозька Січ героїчно відстоювала свою незалежність, стала центром об'єднання всіх національно свідомих сил і основою формування української етнічної держави, що було завершено в часи Богдана Хмельницького.

5.2. Становлення української національної держави та формування органів державного й місцевого управління в період визвольної війни українського народу під проводом Б. Хмельницького

Починаючи весною 1648 р. війну проти польської шляхти, Богдан Хмельницький не ставив собі за мету створення української незалежної держави, навіть автономної. Єдине, чого він добивався – це відновлення привілеїв українському козацтву, які були відібрані в нього «Ординацією» польського уряду в 1638 р. Однак успішний хід війни привів Б. Хмельницького до усвідомлення необхідності утворення власної української національної держави, правда, під протекторатом спочатку Польщі, потім Туреччини, а на кінець – Московського царства. Основи її були закладені Зборівським мирним договором між Б. Хмельницьким і польським королем Яном Казимиром в серпні 1649 р.

Будь-яка держава характеризується наявністю певних ознак (атрибутів). Першим таким атрибутом державності є наявність спільної території, на якій

формується держава. Згідно зі Зборівським договором про мир три наддніпрянські воєводства – Київське, Брацлавське і Чернігівське виводились з-під влади польського уряду й передавались під владу адміністрації Війська Запорозького на чолі з Б. Хмельницьким. В «Декларації ласки його Королівської Високості на супліку Війська Запорозького» так визначалася територія, на якій мало перебувати Запорозьке Військо: «Від Дніпра почавши, з цієї (правої) сторони в Димері, Горностайполі, Коростишеві, Паволочі, Погребищі, Прилуках, Вінниці, Брацлаві, звідти від Брацлава до Ямполя, до Дністра ... З другої (лівої) сторони Дніпра в Острі, Чернігові, Ніжині, Ромнах аж до Московського кордону і Дніпра». У тогочасних джерелах цей кордон мав назву «козацької лінії».

Аналізуючи тогочасні документи, український історик І. Крип'якевич дійшов висновку, що територія, на якій була сформована гетьманська держава Б. Хмельницького, мала такі межі із сусідніми державами: «З Польшею – Яруга, Чернівці, Мурафа, Красне, Вінниця, Прилуки, Самгородок, Паволоч, Каменеброд, Макарів, Чорнобиль, Карпилівка; з Московією – традиційний кордон; з Туреччиною і Кримом – через так зване Дике Поле; з Молдавією – по річці Дністр». Уся територія автономії під назвою «Військо Запорозьке» займала 200 тис. км², приблизно 1/3 частину території сучасної України. Для цієї території вживалася назва «Україна», а також стара назва «Русь», «Руська земля». На цю територію заборонялося вступати польським коронним військам.

Добившись автономії і визнання Війська Запорозького, Б. Хмельницький здійснив новий поділ цих земель, ліквідувавши воєводства й повіти та замінивши їх новими територіальними одиницями – полками і сотнями. Відповідно до цих територіальних одиниць він почав створювати адміністрації в особі полковників і сотників, а в містах – городових отаманів, які здійснювали не тільки військову, але й цивільну владу в межах своєї компетенції.

Друга ознака державності – політична влада (державний режим). На території утвореної автономної держави влада переходила від польської шляхти в особі її державних структур до рук козацької старшини – нової генерації української панівної верстви, в інтересах якої і створювалася система державного управління під керівництвом гетьмана. В основу державного апарату управління гетьман Б. Хмельницький поклав установи, що вже були в Запорозькій Січі (див. Рис. 5.2).



Рис. 5.2. Державне управління в гетьманській державі Богдана Хмельницького

Отже, найвищим органом влади у Гетьманській державі (Війську Запорозькому) стала Велика військова Рада, в якій мали право брати участь усі козаки, кожний з них міг виступити й голосувати. Рада обирала гетьмана й старшинську раду, усувала їх з посад, розв'язувала головні військові й господарські справи, здійснювала судочинство. Однак поступово козацьку раду починає підміняти рада старшин, до складу якої входили насамперед полковники й генеральна старшина – писар, обозний, два осавули, два судді, бунчужний, підскарбій. Полковники згадуються завжди на першому місці. Іноді старшинська рада була розширеною. Так, у весняній раді 1652 р. сотники

згадуються як учасники. У раді 1654 р. в Корсуні брали участь представники черні (тобто рядове козацтво). Відомі також випадки, коли в старшинській раді (наприклад 1656р.) брали участь «голови міст і сіл». Останній приклад свідчить про зростання значення громадських органів самоврядування, точніше, їх керівників. Це також означало, що старшинська рада почала перетворюватися в загальну державну установу.

Раду старшин гетьман скликав листами, які розсилав військовий писар. Інколи заздалегідь складався порядок нарад.

Рада старійшин була обов'язковою установою, яку гетьман мусив шанувати й рахуватися з нею. Проте в останні роки свого життя Б. Хмельницький скликав раду рідше й не всі справи державного життя ставив на її розгляд. Дехто з козацької старшини скаржився в Москву, що гетьман веде сам, без контролю, фінансові справи. Причому ставилася вимога, щоб московські бояри спонукали його «зібрати полковників, осавулів і всю старшину і зробити раду». Але як би там не було, старшинську раду більшість дослідників вважає головним органом влади та території Війська Запорозького. Скасування польсько-шляхетського адміністративного й судового устрою та встановлення нової адміністрації, нового судочинства й права було узаконено головним чином рішеннями старшинської ради. До компетенції ради належали також питання війни та миру, встановлення дипломатичних відносин.

Другою важливою структурою державного управління в гетьманській державі Б. Хмельницького була постійна вища адміністрація, яка мала назву Генеральна рада. Вона виконувала функції уряду, тобто була виконавчою владою. Генеральна влада складалася з генеральної старшини – генерального писаря, генерального обозного, генерального судді, двох генеральних осавулів, генерального бунчужного, генерального підскарбія. Очолював Генеральну раду сам гетьман. Генеральна рада виконувала як військові, так і цивільні функції.

Найважливішу роль у Генеральній раді відігравав військовий писар, який очолював гетьманську канцелярію. У 1657 р. в ній працювало 12 канцеляристів, усі з освітою і знанням іноземних мов. Вони були одночасно перекладачами. Генеральний писар виконував переважно адміністративні функції, оскільки у військовій канцелярії розглядалися всі найважливіші справи адміністративного й військового характеру: звіти й листування полкової та сотенної старшини, справи міст, прохання й скарги окремих громадян. Канцелярія готувала гетьманські універсали, в яких давалися накази старшині у військових справах, призначалися полковники. Вона видавала мобілізаційні накази, затвердження та надання маєтків козацькій старшині, шляхті, духовенству, підтвердження прав міст, контролювала торговельні справи, наприклад, встановлення мит і надання привілеїв окремим купцям, надання проїзних універсалів купцям тощо. Генеральний писар видав зовнішніми зносинами.

Отже, генеральний писар частково виконував функції і прем'єр-міністра, і міністра закордонних справ, і міністра кабінету міністрів. Фактично він був другою особою в державі. Іноземні послы, наприклад, називали військового писаря канцлером.

Важливу роль у гетьманській адміністрації відігравав також генеральний обозний. Він керував усіма господарськими справами (обозом, озброєнням, харчуванням), а в разі відсутності гетьмана виконував його функції. Йому підпорядковувався відділ виконавців (урядовців): осавул, хорунжий, економ, гарматний писар, отамани та інші. Фактично посада обозного відповідала посаді військового міністра в ряді країн тодішньої Європи.

Певні функції виконували генеральні осавули (два), які організовували скликання військової ради, виконували військові доручення гетьмана, брали участь у прийомі іноземних послів. Нерідко для виконання особливих військових доручень гетьман когось із них призначав наказним гетьманом.

Генеральні судді (два) вирішували судові справи, головним чином ті, що подавалися самому гетьману. Судив суддя переважно сам за участю судового

писаря. Генеральним суддям підпорядковувалися підлеглі судді: полкові та сотенні.

Крім того, в адміністрації гетьмана були по два генеральних бунчужних і генеральних хорунжих, які виконували найважливіші доручення гетьмана, церемоніальні дії, були хранителями гетьманських клейнодів (булави, бунчуків, хоругв). До генеральних старшин відносився і гетьманський підскарбій, що відав фінансами.

Таким чином, генеральні старшини виконували функції міністрів, а генеральна рада – функції уряду. Слід зазначити, що генеральна рада все ж не стала справжнім урядом, не розвинула повністю своїх функцій виконавчої влади. Причиною цього було те, що сам гетьман Б. Хмельницький зосередив майже всю владу у своїх руках, а помічникам не дозволяв діяти самостійно. Він навіть дрібні справи розв'язував особисто.

Усе це дає підстави говорити, що управління Україною було зосереджено в руках гетьмана. Весь державний апарат очолювався гетьманом. У руках гетьмана були три види влади – законодавча (видавав універсали), виконавча (керував Генеральною радою) і судова (вирішальне слово було за гетьманом). Гетьман скликав Загальну Військову Раду й Раду старшин, керував ними, брав участь в обговоренні та винесенні рішень ради і виконував через адміністрацію ці рішення, він очолював адміністрацію і за його підписом виходили найважливіші розпорядження й накази; брав участь у судочинстві й розглядав скарги на нижчі суди, організовував фінанси, очолював військо, за участю старшинської ради починав війну, вів переговори з іншими державами та організовував дипломатичні відносини з іншими державами. Б. Хмельницький тримав у своїх руках важелі господарсько-фінансової політики. Владі гетьмана підлягали, крім війська, всі стани країни: шляхта та міщани, селяни та духовенство. Гетьман брав під свою опіку духовенство й монастирі та щедро наділяв їх маєтностями.

Свідченням зосередження великої влади в руках гетьмана є те, що Б. Хмельницький сам вважає себе «єдиновладцем і самодержцем руським».

Козацькі сотники й отамани високо підносили владу гетьмана й у листуванні з російськими воєводами давали йому титул «государя», тобто незалежного володаря, а деякі з них починали свої листи словами: «Божею милостею великого государя нашого Богдана Хмельницького, пана гетьмана всього Войска Запорозького». Венеціанський посол Альберто Віміна говорив про нього як про «справжнього государя», а лідер англійської буржуазної революції Олівер Кромвель титулував гетьмана «Імператор запорозьких козаків». Доказом того, що Б. Хмельницький дивився на посаду гетьмана як самодержавну є і той факт, що він заповідав зробити її спадковою.

Таким чином, можна зробити висновок, що верховна влада періоду визвольної війни у Війську Запорозькому належала гетьману Б. Хмельницькому. Але у своїй правовій основі його влада вважалася обмеженою спочатку козацькою, а потім старшинською радами. Щодо адміністративного апарату – Генеральної ради, то він виконував функції уряду й був слухняним виконавчим органом рішень і дій гетьмана.

Крім центральних органів влади й управління у Війську Запорозькому існували й місцеві управлінські структури відповідно до територіально-адміністративного поділу – полкові та сотенні адміністрації на чолі з полковниками та сотниками.

Полковники, поряд із військовими обов'язками, виконували адміністративні функції на території свого полку. Насамперед полковник розпоряджався всім земельним фондом свого полку, що складався з колишньої королівщини і земель, залишених польською шляхтою. Він розподіляв ці землі насамперед серед тих, хто за свою службу не одержував грошової винагороди. Рядовим козакам надавалися невеликі наділи, приблизно такого розміру, як у середніх селян. Перед полковниками ставилися завдання дотримуватися порядку в земельних справах, тобто оберігати велике землеволодіння від «свавільних» селян і козаків.

Цей бік діяльності полковників свідчив, що нова адміністрація діяла в першу чергу в інтересах заможної частини українського населення.

Полковники здійснювали також судочинство в межах території полку за допомогою полкових суддів, організовували фінансову справу на підлеглий їм території, керували збором податків до військового скарбу, надавали в оренду підприємства і збирали орендну плату. Інакше кажучи, полковники були головними представниками військової та адміністративної гетьманської влади на території полку і виконували доручення гетьмана і старшинської ради. У той же час полковники розв'язували багато справ цілком самостійно і на території полку мали великий авторитет, тому інколи навіть намагалися протидіяти гетьману. Так, Чернігівський полковник С. Подобайло після укладення Білоцерківського миру 1651 р. здійснював власну політику щодо шляхти, не хотів виводити війська з Чернігівщини і підтримував антишляхетські рухи. Таку ж роль відігравав у своєму полку ніжинський полковник І. Золотаренко.

На території сотень адміністративні обов'язки виконували сотники, а в окремих містах і селах – отамани. Поряд з отаманами, які виконували тільки військові функції, виникли окремі «городові» отамани з самою тільки цивільною владою. Під час військових дій «городові» отамани набули особливого значення. Коли військова старшина відбувала на війну, на місцях залишалися для порядку городові отамани. У документах від 1657 р. знайдено таке визначення їх ролі: «Во всяком городе атаман городской есть первым урядником, где наместника нет, и должны атамана слушать сотник и все казаки» і далі додано «... таков порядок есть во всех городах наших и в самом Чигирине, столице войска Запорожского».

Таким чином, уже в ході визвольної війни нова козацька адміністрація зайняла місце колишнього шляхетського управління.

Щодо міст, які користувалися магдебурзьким правом, то в них зберігався старий устрій. У зв'язку з тим, що в ході війни частина міщан стала козаками й перейшла під юрисдикцію військової старшини, козацька адміністрація намагалася це право порушити, взяти у свої руки керівництво всім населенням міста. У той же час міський патриціат зі свого боку прагнув взяти під контроль

козацтво. Ця ситуація вела до нестабільності в містах, потребувала частого втручання гетьмана, який спрямовував суспільне життя міщан, селян і козаків у правове русло, що базувалося на правових документах, чинних до 1648 р.

Судочинство у Війську Запорозькому ґрунтувалося на давніх звичаях Запоріжжя. «Де б наше козацтво не знаходилося, – хоча б в три козаки, – два одного мають судити», «зазначалося в пунктах «Декларації ласки його Королівської Високості на супліку Війська Запорозького», яка була надана польським королем після битви під Зборовим влітку 1649 р. Те ж саме повторено у так званих «березневих статтях» 1654 р., схвалених царем Московським Олексієм Михайловичем.

Отже, в період становлення Української гетьманської держави в ході визвольної війни був сформований новий суд. Кожен стан мав свій суд. На першому місці стояли козацькі суди на кшталт Запорозьких. На Запоріжжі суд відбувався на загальній військовій раді, в якій брали участь усі козаки. Однак із занепадом «чернецької» (загальної) козацької ради й зростання ролі старшинської ради, судочинство також почало переходити до рук старшини. Судову владу мали всі керівники вищої та місцевої адміністрації. Найвищий суд був при гетьманові. До його складу входили два генеральні судді та суддівський писар. Це був генеральний суд, який розглядав апеляції, що надходили від полкових і сотенних судів, а також деякі справи, з якими прохачі зверталися прямо до гетьмана.

Однак найзначніше місце в судочинстві займали козацькі (старшинські) суди різної інстанції. Вони охоплювали справи, які до 1648 р. належали «городським» судам, а з часом виявляли тенденцію до розширення своєї компетенції. Козацький (старшинський) суд судив не тільки козаків, а й шляхту, міщан та селян, тобто перетворювався з суто одностанового в загальностановий.

Проте слід зазначити, що поряд з козацьким (старшинським) судом продовжували існувати й шляхетські суди. Вони діяли згідно з рішеннями Зборівського договору. Шляхетські суди залишалися й після союзу Війська

Запорозького і Московії, про що зазначалося в «березневих статтях». Але у зв'язку з тим, що над ними була поставлена козацька адміністрація, ці суди поступово зникали, а їх повноваження перейшли до козацького суду.

У містах з магдебурзьким правом залишалися міські суди з попередніми закришеними за ними компетенціями. Б. Хмельницький навіть розширив їх повноваження. Наприклад, в універсалі від 26 листопада 1655 р. він передав міському суду свавільних козаків, які порушували судочинство.

Універсалами Б. Хмельницького дозволялося створювати при монастирях і церквах церковні суди для духовенства, які, однак, були позбавлені права судити інші соціальні верстви українського суспільства. Отже, церковний суд поширювався тільки на внутрішні справи духовенства.

В українській козацькій державі існували окремі суди для іноземців. Вони створювалися гетьманськими універсалами. Наприклад, універсалом від 2 травня 1657 р. гетьман Б. Хмельницький повідомляв про надання права грецьким купцям мати свій суд, який діяв у Ніжині.

Таким чином, в умовах визвольної війни українського народу в Україні було створено судову систему, нерозривно пов'язану з усією системою державного управління.

Укладення військово-політичного міждержавного договору між Україною і Московією в 1654 р., закріпленого «березневими статтями» Б. Хмельницького, практично не змінювали системи державного управління в Україні. Цей договір юридично оформляв протекторат московського царя над Україною, але підтверджував політичну й правову її автономію. Україна й надалі залишалася окремим державним механізмом, зберігаючи свій адміністративно-територіальний устрій, свою політико-соціальну організацію, власні адміністрацію, військо, фінанси, податки, свій суд, право зовнішніх зносин, за винятком Польщі й Туреччини.

Отже, можна зробити висновок, що протягом визвольної війни українського народу 1648-1657 рр., гетьману Б. Хмельницькому вдалося

створити українську національну державу, сформувати органи державного й місцевого управління.

5.3. Система органів державної влади й управління на Лівобережній Україні в період Гетьманщини після смерті Б. Хмельницького

Укладаючи українсько-московський договір 1654 р., Б.Хмельницький надіявся зберегти й надалі державний устрій і систему державного управління Війська Запорозького. Однак уже в перші роки його дії, ще за життя Б. Хмельницького, московський уряд почав порушувати укладені домовленості, зокрема, підписавши 1656 р. Вільненський мир із Польшею, згідно з яким західноукраїнські землі залишались у складі Речі Посполитої. У той же час московський уряд став розглядати гетьманську Україну як складову частину Московської держави, що чітко відбилось у новому царському титулі: «Царь, государь и великий князь всея Великая и Малая и Белыя России самодержец». Це викликало велику стурбованість уже в гетьмана Б. Хмельницького, але особливо після його смерті в нового гетьмана Івана Виговського (1657-1659 рр.), який з метою збереження української державності вирішив розірвати українсько-московський договір та укласти українсько-польський, який і був підписаний в м. Гадячі в 1658 р. Згідно з Гадяцьким трактатом три українські воєводства (Київське, Брацлавське й Чернігівське), що були під владою гетьмана, входили до складу Польсько-Литовської держави (Речі Посполитої) з наданням їм права автономії (на зразок Люблінської унії 1659 р.) під назвою Великого князівства Руського (Українського).

Об'єднана польсько-литовсько-українська держава повинна була мати єдиного короля й спільний парламент (сейм). У той же час Україна зберігала власну систему державного управління й місцевого самоврядування, власного, обраного всіма станами, гетьмана, свій уряд (міністрів), власну адміністрацію, військо, фінансову систему, національну систему освіти.

Отже, Гадяцький договір не знищував Українську державу, а тільки об'єднував її з Польсько-Литовською. Однак, як зазначає український історик Микола Костомаров, переважна більшість українського народу не оцінила цього великого задуму І. Виговського, не підтримала його, що примусило гетьмана в 1659 р. зректися гетьманської влади й Гадяцький договір не був реалізований.

Новий гетьман Юрій Хмельницький розриває Гадяцький українсько-польський договір й укладає новий українсько-московський Переяславський 1659 р., що значно обмежував гетьманську владу й розширював владу московського царя в Україні, практично визначав шляхи ліквідації української державності Москвою. Уже в 1663 р. для управління Україною був утворений Малоросійський приказ у складі Посольського приказу. Приказ був наділений адміністративними, військовими й судовими функціями, що суттєво обмежував козацьке самоврядування в Лівобережній козацько-гетьманській Україні.

Разом із тим, керуючись укладеними угодами між гетьманами й царями, уряд Московії в другій половині XVII – на початку XVIII ст. ще порівняно мало втручався у внутрішній устрій Війська Запорозького або, як ще його називали, Малої Русі. Навіть коли гетьман Іван Мазепа докладно пояснював, як збираються і куди витрачаються орендні гроші, царський уряд у 1692 р. відповів, що він не вимагає від гетьмана детальних пояснень, оскільки згідно з царськими указами «не токмо же збори, но и всякие порядки и устройства в малороссийских городах ведёт он, гетьман».

У той же час, на словах відмовляючись від прямого втручання у внутрішні справи України, царський уряд спрямував діяльність гетьмана й усієї старшинської адміністрації в потрібне для нього русло. Цар поступово закріплював за собою право змішувати гетьмана, призначати гетьманські вибори й затверджувати новообраного гетьмана. Наприклад, улітку 1687 р. під час повернення козацького війська з невдалого кримського походу верхівка старшини, незадоволена діями гетьмана Івана Самойловича, подала царю

чолобитну про його усунення. Це було 7 липня, і вже 22 липня 1687 р. була одержана царська грамота про усунення І. Самойловича від гетьманства, а 25 липня за згодою царя гетьманом був обраний Іван Мазепа.

Після того, як гетьман І. Мазепа під час Північної війни між Швецією та Московією перейшов на бік Карла XII, царський уряд Петра I ще більше обмежив повноваження гетьмана. При новопризначеному гетьманові Іванові Скоропадському в 1709 р. була встановлена посада царського резидента, який наглядав за діяльністю гетьмана та його оточенням. Ним став стольник Ізмайлов. Як свідчать тогочасні джерела, тепер цар не тільки давав згоду на обрання гетьмана, а й затверджував або зміщав гетьманських старшин та полковників. Царська грамота від 1715 р. встановлювала навіть новий порядок призначення на посади полкової старшини і сотників, який забезпечував вирішальну роль у цих призначеннях царської адміністрації.

Однак Військо Запорозьке чинило супротив нав'язуванню нових порядків, зберігаючи традиції козацького самоврядування. Це особливо виявилось при укладенні після смерті І. Мазепи в 1710 р. гетьманом в екзилі Пилипом Орликом «Конституційних прав і свобод українського війська», які склалися з 16 пунктів і увійшли в українську історію під назвою «Конституція П. Орлика» або «Бендерська Конституція» (див. Рис. 5.3).

Отже, Конституція Пилипа Орлика передбачала:

встановлення національного суверенітету України як незалежної держави;

визначала кордони України в межах Української гетьманської держави;

визначала принципи внутрішньої і зовнішньої політики;

визнавала верховенство влади українського народу, що виявлялось у непорушності трьох складових частин правового суспільства:

законодавчої – в особі виборної Генеральної ради, що мала скликатися тричі на рік;

виконавчої – в особі Гетьмана і його уряду, обмежених законом у діях;

судової – в особі незалежного Генерального суду й підлеглої йому системі суддів.

соціальне забезпечення убогих, удовиць, сиріт та інших знедолених верств українського суспільства.



Рис. 5.3. Державне управління відповідно до положень Конституції Пилипа Орлика

Таким чином, «Конституція» П. Орлика була найдемократичнішою конституцією того часу в Європі та світі, вона забезпечувала демократичний устрій і демократичне державне управління в Україні. Однак вона так і не була втілена в життя, оскільки 1711 р. гетьман П. Орлик в боротьбі з російським урядом Петра I зазнав поразки й не зміг відновити Українську незалежну державу.

Це дозволило Петру I ще більше обмежити автономію Лівобережної України, оскільки 29 квітня 1722 р. він утворив замість Посольського приказу, який відав тільки справами України, Малоросійську колегію як безпосереднього органу управління Військом Запорозьким. Ця колегія

складалася з 6 російських офіцерів і президента – бригадира С. Вільямінова. Виборність гетьмана скасовувалася.

Утворення малоросійської колегії мотивувалося різними непорядками в управлінні Україною і насильством старшини над народом. Справжньою ж причиною цієї реформи була політика централізації, яку проводив царський уряд. За указом Петра I наказний гетьман, який призначався царем на допомогу колегії, і генеральна старшина мали діяти лише через С. Вільямінова, їм було заборонено розсилати універсали. Колегія суворо доглядала за всіма грошовими та натуральними зборами, які за час її дії зросли в 4 рази. Фактично колегія, як і призначені російські коменданти, почали правити Україною безконтрольно. Здириство, тяжкі побори й знущання російської адміністрації викликали численні протести й скарги.

У зв'язку із цим, козацька старшина на чолі з наказним гетьманом Павлом Полуботком намагалася протидіяти й просила в царя відновити гетьманство, але Петро I відмовив їм у цьому, мотивуючи це тим, що всі гетьмани були зрадниками. І тільки після його смерті нова російська імператриця Катерина I з огляду на можливість війни з Туреччиною, побоюючись антиросійських вибухів в Україні скасувала нові податки, обмежила владні повноваження Малоросійської колегії і дозволила обрання гетьмана, якого затверджував уже новий цар Петро II у лютому 1728 р.

Гетьманом було обрано Данила Апостола. Він подав до Верховної Таємної Ради Росії статті про потреби гетьманщини.

На кожну із цих статей Верховна Таємна Рада поклала резолюцію – вирішення (рішення). Так виникло 22 серпня 1728 р. «Решение учиненное по его императорского величества указу в Верховном Тайном Совете на поданное прошение Войска Запорожского обоих сторон Днепра гетьмана Апостола», яке відновлювало гетьманський уряд в Україні. Згідно «решений» гетьман зосереджував законодавчу, виконавчу й судову владу в своїх руках, у межах його компетенції. Він розпоряджався й фінансовими коштами держави.

У той же час царизм продовжував пильно контролювати гетьмана й старшину, значно обмежуючи їх повноваження. І як тільки помер Д. Апостол у 1734 р., царський уряд нової імператриці Анни Іоанівни знову ліквідував гетьманат і замість нього утворив нову адміністрацію під назвою «Правління гетьманського уряду» із шести чоловік – трьох великоросів та трьох українців. На чолі її був поставлений російський генерал-ад'ютант князь Шаховський. Це «Правління» деякі історики називають другою Малоросійською колегією.

Після приходу 1741 р. до управління Російською імперією дочки Петра I Єлизавети Петрівни знову відбулися зміни в управлінні Лівобережної України (Гетьманщини). У 1750 р. за сприяння фаворита цариці Олексія Розумовського в Україні знову було відновлено гетьманство в особі його брата Кирила Розумовського. Але за спробу відновити в повному обсязі порядки, заведені Б. Хмельницьким, закріпити спадковість в отриманні гетьманства, уже нова Імператриця Катерина II в 1764 р. остаточно ліквідувала гетьманство й передала управління другій Малоросійській (дехто вважає третій) колегії з восьми чоловік, яку очолив граф П. Румянцев. По суті, він став одноосібним управителем України. В інструкції генерал-губернатору Катерина II наказує скасувати відмінності в державному устрої України та зрівняти її з іншими імперськими провінціями. У 1781 р. полково-сотенний політико-адміністративний устрій в Україні, а з ним і малоросійську колегію було ліквідовано. По всій Україні утвердилася система управління Російської держави.

Таким чином, у період гетьманського правління (1648-1781 рр.) (незважаючи на суттєві обмеження гетьманської влади в різні періоди) обсяг повноважень гетьманів залишався значним. їм належала законодавча, виконавча й судова влада, в їх руках були фінанси держави. Досить широкими були повноваження місцевої адміністрації – полкової і сотенної. Вони здійснювали в межах своїх територіально-адміністративних одиниць адміністративну, судову та військову владу. Однак після ліквідації автономного устрою Україна була перетворена у звичайну провінцію

Російської імперії, на території якої була запроваджена російська система державного управління.

? **Питання для самоконтролю та завдання для самостійної**

1. Чому Запорозьку Січ вважають особливою формою української національної держави?
2. Якою була організація верховної влади та козацького самоврядування в Запорозькій Січі?
3. Коли Б. Хмельницький розпочав творення української гетьманської держави?
4. Які основні атрибути держави і чи були вони наявні в гетьманській державі Б. Хмельницького?
5. Опишіть державне управління в гетьманській державі Б. Хмельницького.
6. Як змінювалася система органів державної влади та управління на Лівобережній Україні після смерті Б. Хмельницького?
7. Яка структура органів державної влади та управління передбачалася в Конституції Пилипа Орлика?



Список рекомендованої літератури

1. Апанович О. М. Українсько-російський договір 1654 року. Міфи і реальність / О. М. Апанович. – К. : «Варта», 1994. – 96 с.
2. Борисенко В. Й. Україна козацька. XV-XVIII ст. : навч. посіб. / В. Й. Борисенко, С. З. Заремба. – Ч. 1. – К. : Центр пам'яткознавства АН України і Укр. т-ва охорони пам'яток історії та культури; УДПУ ім. М.П. Драгоманова, [б. в.], 1993. – 206 с.
3. Крип'якевич І.П. Історія української держави XVII-XVIII ст. – Львів, 1923. – 109 с.

4. Малик Я. Історія української державності / Я. Малик, Б. Вол, В. Чуприна. – Львів : Світ, 1995. – С. 35-49.
5. Мироненко О. М. Українське державотворення. Невитребований потенціал: слов.-довід. / О. М. Мироненко, Ю. І. Римаренко та ін. – К. : Либідь, 1997. – С. 231-237.
6. Перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика. 1710 рік / М. Т. (пер. з лат. та прим.), О. Штанко (мал.), О. Прицак (передм. і заг. наук. ред.). – К. : Веселка, 1994. – 76 с.
7. Смолій В. Правобережна Україна у другій половині XVII-XVIII ст. : Проблеми державотворення / В. Смолій, В. Степанков. – К. : Академія наук України; Ін-т історії України; Ін-т укр. археології, 1993. – 72 с.
8. Шевчук В. П. Історія української державності : курс лекцій : навч. посіб. для студ. вузів / В. П. Шевчук, М. Г. Тараненко. – К. : Либідь, 1999. – С. 89-113.
9. Яворницький Д. І. Історія запорізьких козаків / Д. І. Яворницький. – У 3-х т. – Л. : Світ, 1990 – 1992. – Т. 1. – 1990. – 319 с. – Т. 2. – 1991. – 392 с. – Т. 3. – 1992. – 456 с.
10. Яковенко Н. М. Українська шляхта з кінця XIV до середини XVII ст. (Волинь і Центральна Україна). – К. : Наук. думка, 1993. – 414 с.

РОЗДІЛ 6.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ В ПЕРІОД ЇЇ ВХОДЖЕННЯ ДО СКЛАДУ РОСІЙСЬКОЇ ТА АВСТРІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЙ (кінець XVIII ст. – 1917 р.)

6.1. Реорганізація державного управління та територіально-адміністративного устрою в підросійській Україні після ліквідації Гетьманства та Запорозької Січі

Після ліквідації російською імператрицею Катериною II гетьманського правління в 1764 р., зруйнування Запорозької Січі в 1775 р. та скасування автономного полково-сотенного адміністративно-територіального устрою в 1781 р. українські землі були перетворені у провінцію Російської імперії. У результаті двох російсько-турецьких воєн 1768-1774 рр. та 1787-1791 рр. та трьох поділів Польщі (1772, 1793, 1795 рр.) до складу Росії ввійшли Північне Причорномор'я, Крим, Правобережна Україна та Західна Волинь. Загальна територія українських земель, що ввійшли до складу Російської імперії, становили майже 90% усієї української території (585 тис. км² із 658 тис. км²). Населення, що проживало на цій території, становило 7 млн 800 тис. чол. із 10 млн всього українського населення, тобто 78 %. Решта Української території і населення ввійшли до складу Австрійської імперії (Східна Галичина, Північна Буковина та Закарпаття).

Українські землі в складі Російської імперії втратили будь-яку автономію. На Україні було встановлено державний режим, форму й структуру правління, адміністративно-територіальний устрій такий самий, як у всій Російській імперії (див. Рис. 6.1).

Росія за формою правління була абсолютною монархією, а тому вища влада в ній належала імператору. Цар володів правом виключної юрисдикції. Його воля, навіть якщо вона була не закріплена в законах, а просто виражена письмово або усно становила собою норму права і була обов'язковою для

виконання. Акт, підписаний імператором, вважався законом. За період з 1800 по 1855 рр. імперією управляли Павло I, Олександр I і Микола I. При них виникали і діяли, змінюючи один одного, різні ради, кабінети, міністерства як вищі законодавчі й розпорядчі установи.



Рис. 6.1. Державне управління в підросійській Україні в першій половині XIX ст.

Так, в означений період вищим законодавчо-дорадчим органом при імператорах була Державна Рада (з 1801 по 1810 рр. називалась Неодмінна Рада). Вона була запроваджена Олександром I. Головою Державної Ради був сам імператор. Загальна кількість членів Ради становила від 40 до 80 чоловік.

До її складу входили всі міністри й деякі інші вищі чиновники. Частину членів Ради призначав імператор на свій вибір.

На Державну Раду була покладена функція розроблення законопроектів, які пізніше затверджував імператор. Головним завданням Державної ради було приведення всієї правової системи до однаковості.

Державна Рада складалась із п'яти департаментів: 1) справ військових; 2) справ цивільних; 3) справ духовних; 4) законів державної економіки; 5) Департамент Царства Польського (з 1831 р.).

Діяльність Державної Ради була організована у формі загальних зібрань і засідань кожного департаменту окремо. Усе поточне діловодство було зосереджено в канцелярії Державної Ради, яку очолив державний секретар. Першим секретарем був видатний російський реформатор того часу М.М. Сперанський, який, і був автором проекту державних реформ, запропонованих ним Олександром І.

Вищим судовим органом Російської імперії був Сенат, запроваджений ще Петром І 22 лютого 1711 р. Однак судові функції йому були надані не відразу. Спочатку він був задуманий як вищий орган управління імперією на час відсутності Петра І. Однак уже указом від 2 березня 1911 р. цар надає йому функції вищого судового органу.

На початку ХГХ ст. Олександр І зробив спробу надати Сенату важливі управлінські функції. Сенат був оголошений верховною установою імперії і відповідно до цього повинен був контролювати діяльність колегій (міністерств) і губернаторів, проводити ревізії діяльності місцевих органів влади, для чого збирав і узагальнював необхідні матеріали, що потім передавав у разі необхідності компетентним (судовим) органам.

Крім того, на Сенат були покладені функції Конституційного суду, тобто надавати імператору факти невідповідності нових указів, що видавались, уже існуючим. Однак ця спроба виявилась невдалою. Поступово функції Сенату звужуються і він із вищого органу суду та нагляду за урядовими установами перетворюється в 20-х рр. ХІХ ст. лише у вищий судовий орган імперії.

Департаменти Сенату стали вищою апеляційною інстанціями для губернських судів.

Організаційно в першій половині XIX ст. Сенат становив собою сукупність напівсамостійних установ – департаментів. До складу кожного департаменту входило кілька сенаторів, призначених царем, а також кілька генералів. На чолі кожного департаменту стояв обер-прокурор. Число департаментів Сенату до середини XIX ст. збільшилось до 12.

Стиль роботи Сенату характеризувався повільністю в прийнятті рішень і великим напливом справ. У канцеляріях департаментів Сенату процвітало хабарництво й тяганина. Чиновники Сенату покривали будь-яке порушення закону. Сенат поступово перетворювався в своєрідну богодільню для престарілих вищих чиновників і діяльність його в цілому була малоефективною. Усі спроби реформувати Сенат, зокрема спроба, зроблена Сперанським, закінчилась нічим.

Виконавча влада в Російській імперії була зосереджена в системі центральних органів галузевого управління, які в цей період зазнали значних змін. У 1802 р. Олександр I видав указ про запровадження замість колегій, введених Петром I у 1717-1722 рр., 8 міністерств: військового, морського, іноземних справ, юстиції, внутрішніх справ, фінансів, комерції, народної освіти. Військове міністерство здійснювало керівництво військовими сухопутними силами, морське – морськими силами. У першій половині XIX ст. ці два міністерства були найважливішими в загальній структурі міністерств Російської імперії у зв'язку з її колоніально-загарбницькою політикою і саме на них припадала лєвова частка державного бюджету.

Міністерство іноземних справ займалося зовнішніми стосунками. На міністерство внутрішніх справ були покладені функції з організації і підтримки громадського порядку, тобто воно очолювало всю систему поліцейних органів імперії. Міністерство юстиції здійснювало судове управління. Міністерство фінансів повинно було контролювати збирання податків і контролювати доходи й витрати держави. На міністерство комерції

покладалось завдання сприяння торгово-промислового розвитку країни. Міністерство освіти займалося освітою громадян, підготовкою кадрів для державного апарату, а також контролювало діяльність університетів, інститутів, Академії наук, бібліотек, музеїв і друкарень. Одним з найважливіших завдань цього нового для Росії міністерства було здійснення цензури.

Число міністерств і прирівняних до них установ протягом першої половини ХІХ ст. постійно зростало. У 1810 р. на базі Міністерства внутрішніх справ було створено Міністерство поліції, наділене суто поліцейськими повноваженнями. Однак цей досвід виявився не дуже вдалим і вже в 1819 р. воно було ліквідоване, а його функції знову були передані Міністерству внутрішніх справ.

Більш ефективним було створення Державного казначейства, у віданні якого знаходилось питання касового виконання державного бюджету і випуску казначейських білетів. Крім того, Державному казначейству надавалось право ревізії державних рахунків, тобто воно наділялось правом вищого контрольного фінансового органу.

Були також утворені на правах міністерств Головне управління шляхів сполучення, у віданні якого знаходилось, зокрема, питання будівництва залізниць та Головне управління духовних справ різних віросповідувань, з допомогою якого держава намагалась контролювати діяльність церкви. Однак в 1824 р. Міністерство духовних справ було ліквідоване, оскільки воно дублювало функції Синоду, який продовжував існувати і як і раніше був вищим органом управління справами православної церкви.

Слід зазначити, що утворення міністерств посилювало централізацію державного апарату. Їх перевагою, порівняно з колегіальною формою управління, була значно вища оперативність у справах управління й більша персональна відповідальність керівництва і безпосередніх виконавців, яким доручалось ведення конкретних справ.

Щодо структури міністерств, то вони склалися з департаментів, функції яких полягали у зборі відомостей з профільних напрямів, обробці зібраної інформації, підготовці довідок, доповідей і звітів, виробленні найдоцільніших рішень з поточних ситуацій, складанні планів розвитку на майбутнє.

Важливим завданням міністерств була організаційна робота з підвідомчими їм органами місцевої влади. Зокрема, міністерські чиновники розробляли для місцевих виконавчих органів інструкції, відповідно до яких вони будували свою роботу, а також проводили регулярні перевірки їх діяльності.

Важливим структурним підрозділом міністерств були міністерські канцелярії, в яких здійснювалося все діловодство. Очолювали департаменти й канцелярії директори. Крім того, у складі міністерств були Ради при міністерстві – особливі міністерські дорадчі колегії, до яких входили товариші міністра (тобто його заступники) й директори департаментів.

У своїй роботі міністерства керувались спеціальним документом, автором якого був Сперанський – «Загальним уложенням міністерств», в якому міністерства визначались як вищі органи виконавчої влади, а влада міністрів – як вища виконавча влада. Міністри призначались імператором і підпорядковувались безпосередньо верховній імператорській владі. Крім того, міністри були зобов'язані щорічно подавати в Сенат звіт про стан справ у своїй галузі.

Для вирішення міжвідомчих питань скликалися наради міністрів. Із 1802 по 1812 рр. наради проводились нерегулярно (залежно від поточної ситуації) і не мали постійного організаційного статусу. Із 1812 р. наради міністрів були організаційно й законодавчо оформлені як Комітет міністрів. До його складу входили міністри та голови департаментів Державної Ради, державний секретар і деякі особи, призначені особливим указом імператора. Голова Комітету міністрів одночасно і був головою Державної Ради і призначався царем.

Комітет міністрів розглядав питання управління країною в цілому, добирав кадри для вищих посад у державі, розробляв проекти нових указів, пропонував їх для затвердження, аналізував ситуацію в країні. Ухвалення Комітету міністрів набирали чинності після затвердження їх імператором. Отже, Комітет міністрів був ще одним вищим законодавчим органом Російської імперії того часу. Суть його діяльності полягала в наданні порад царю вищими чиновниками з питань, які торкалися інтересів різних відомств і країни в цілому.

Нарешті, був ще один важливий центральний орган державного управління в Росії – це Головна Його Імператорської Величності Канцелярія, яка була створена в кінці XVIII ст. Роль її особливо посилилась при вступі на престол в 1825 р. Миколи I. Фактично з того часу вона стає органом, що очолював усю систему центральних галузевих органів державного управління. Структура канцелярії відповідала її функціям і ускладнювалась паралельно з її розширенням. До її складу входило шість відділень.

I відділення було утворене в 1826 р. Його завдання визначалось як контроль за діяльністю міністерств і відомств, міністрів і вищих чиновників міністерств. Цей відділ займався також призначенням і звільненням вищих чиновників.

II відділення створено теж в 1826 р. Головною його метою був аналіз і узагальнення юридичної практики і запис (фіксація) законів. У результаті діяльності цього відділення було підготовлене і видано «Повне зібрання законів Російської імперії від 1649 по 1825 рр.» і «Звід законів Російської імперії» (1833 р.). У 1840 і 1842 рр. останній був поширений на Правобережну й Лівобережну Україну, чим була припинена дія Литовського статуту, тобто ліквідовано залишки колишньої автономії України.

III відділення посідало особливо важливе місце, організоване також у 1826 р. на базі Особливої канцелярії Міністерства внутрішніх справ, яке займалася питаннями політичної і державної безпеки. Його завданням було керівництво поліцією, боротьба з державними злочинами і противниками

існуючого режиму, сектантами й розкольниками, висилка й розміщення висланців, управління тюрмами та нагляд за іноземцями. Відповідно до цих масштабних завдань і була сформована структура III відділення, яка з кінця 20-х рр. мала вісім відділів. Перший відділ організував збір даних з усіх питань, що входили в компетенцію III відділення. Другий відділ – організував контроль за діяльністю релігійних сект і розкольників. Призначення третього відділу – боротьба з підробкою грошей і цінних паперів. Четвертого – організація нагляду за громадянами. П'ятого – координація зусиль з адміністративної висилки піднаглядних. Шостий відділ здійснював керівництво за місцями позбавлення волі. Мета сьомого відділу – організація нагляду за іноземними підданими та території Росії. Основним завданням восьмого відділу було проведення наукових досліджень з усіх питань, що цікавили III відділення, для чого збирались і узагальнювались статистичні дані та інші матеріали, готовились довідки й доповіді.

У своїй діяльності III відділення спиралось на розгалужену агентурну сітку. Повноваження цього відділення та його можливості були надзвичайно великі. Воно могло запросити до себе будь-якого чиновника, аж до міністри? і губернаторш, будь-які відомості, а чиновники були зобов'язані їх надати. У віданні цього відділення знаходились політичні тюрми - Шліссельбурзька та Петропавловська, а також Алексєєвський равелін. У 1827 р. при III відділенні був створений корпус жандармів, а через деякий час – утворена мережа жандармських округів, що підпорядковувались Головному жандармському управлінню. Із 1826 р. Головним начальником III відділення і шефом жандармерії був А.Х. Бенкендорф, що ввійшов в історію як один з найактивніших учасників придушення повстання декабристів та переслідувачів О.С. Пушкіна.

Крім названих трьох, до складу канцелярії входило ще три відділення.

IV відділення, що було створене в 1827 р., мало контролювати й спрямовувати роботу жіночих навчальних закладів та благодійних установ.

V відділення було утворене в 1836 р. спеціально для вироблення проекту

реформи з управління державними селянами.

VI відділення, що функціонувало з 1842 р., було зобов'язане готувати матеріали, що стосувалися управління територій Кавказу.

Усі шість відділень канцелярії фактично становили собою самостійні вищі державні установи й між ними існував постійний і глибокий внутрішній зв'язок. Канцелярія, таким чином, може розглядатися як вищий урядовий орган з найширшими повноваженнями й найважливішими функціями.

Документальні матеріали вищих державних органів Російської імперії першої половини XIX ст. свідчать, що функції Державної Ради, Сенату, Комітету міністрів та Імперської канцелярії нерідко переплітались. Так, Державна Рада була не єдиним органом, в якому обговорювались законопроекти. Комітет міністрів займався не тільки справами вищої адміністрації, а Сенат був не єдиним органом міжвідомчого нагляду. Це створювало плутанину в державному управлінні та бюрократизацію апарату управління на всіх рівнях, вело до кількісного зростання чиновництва. Так, у середині XIX ст. державний апарат нараховував уже близько 100 тис. чол. У міру бюрократизації життя в Російській імперії та зростання кількості установ зростало і число чиновницьких посад. Уже на той час ранги, зазначені в «Табелі про ранги», який увів Петро I, перестали збігатися з посадами. Для встановлення відповідності між ними постійно видавались укази. У 30-х рр. численні закони про службу цивільних чиновників були зібрані в «Статут про службу цивільну», який визначав порядок вступу на службу, звільнення, права й обов'язки чиновників тощо.

На кінець царювання Миколи I, тобто в середині XIX ст., розклад чинів мав такий вигляд. Усі державні чиновники ділились на 14 класів. Вершину бюрократичної ієрархії складали чиновники перших п'яти класів: члени Державної Ради, міністри, сенатори, генерал-губернатори й губернатори, директори міністерських департаментів, керуючі казенними палатами, голови палат кримінального й цивільного судів, губернські предводителі дворянства та деякі інші.

До середнього прошарку чиновників (6-й – 8-й класи) належали радники, начальники відділень міністерських департаментів, городничі та інші, які обіймали самостійні посади, переважно виконавчого характеру. Ці перші дві групи, що мали високі посадові оклади, як правило, складались із спадкових дворян. Крім основного грошового окладу, вони отримували ще додаткове грошове жалування – квартирні, столові, роз'їзні, фуражні гроші, додаткові надбавки до жалування відповідно до відомства, де вони служили, а також надбавку за службу на окраїнах імперії тощо.

Ці пільги поширювались не тільки на чиновників перших восьми класів, але й на ряд чиновників решти 9-14 класів, які обіймали частіше канцелярські або нижчі виконавчі посади. Характерно, що найбільш численна чиновницька група взагалі не входила до «Табеля про ранги». Це, зокрема, копіювальники, канцеляристи, губернські регістратори та інші, обов'язком яких було технічне обслуговування табельного чиновництва.

Із початку XIX ст., щоб зайняти чиновницьку посаду уже потрібна була певна освіта (закінчення училища). Щодо вищої освіти, то на 1810 р. лише 13% вищих і середніх чиновників мали таку. До середини XIX ст. їх частка зросла до 41,4%. На противагу бюрократії західноєвропейських держав верхівка російської бюрократії навіть у середині XIX ст. мав невисокий рівень управлінської кваліфікації. Звичайним явищем серед державних чиновників був своєрідний бюрократичний дилетантизм. Більшість відомств Росії управлялось генералами, які нерідко мали досить віддалене уявлення про передані їм в управління установи.

Невід'ємними рисами російського державного апарату того часу були такі перевірені методи бюрократії, як зволікання в прийнятті рішень, прагнення створити якнайбільше комісій та поховати в них проект. Загальнопоширеним був стиль відносин, характерний у цілому для суспільства, в якому діє принцип: «ти-мені, я-тобі». Поширеним явищем було хабарництво. Відомий публіцист середини XIX ст. М.І. Греч, вказуючи на корумпованість тогочасного російського суспільства, писав: «Хіба може

існувати порядок і благополуччя в країні, де із 50 мільйонів не можна набрати 8 розумних міністрів і 50 чесних губернаторів, де крадіжки, грабежі і хабарництво є на кожному кроці, де не має правди в управлінні». Дійсно, у кінці 40-х рр., за даними III відділення, тільки троє із 50 губернаторів Європейської Росії не брали хабарів: Київський губернатор Писарєв – як дуже багатий, Таврійський губернатор Олександр Муравйов – як колишній декабрист і Ковенський губернатор Радіщев – син О.М. Радіщева (хоч він і не поділяв поглядів батька, але все ж хабарів не брав).

Видатний російський історик В.О. Ключевський так описував стиль державного управління в миколаївські часи: діловодство було громіздким і складним. Численні центральні установи щорічно надсилали в канцелярії десятки й сотні тисяч паперів, кожен із яких повинен був пройти багато операцій. Наприклад, у нижньому земському суді – 26 операцій, у Комітеті Міністрів – 36, в губернському правлінні – 54. Безперервний паперовий потік лився із центру в губернії, наводняв місцеві установи й відбирав у них будь-яку можливість обговорювати й вирішувати справи, оскільки всі поспішали «очищати» їх. Не зробити справу, а очистити папери – ось що стало головним завданням місцевої адміністрації. Отже, все зводилось до відписок, а інтереси суспільства й держави були відсунуті чиновниками на задній план. Це добре бачив і сам Микола I, який дав таку оцінку цій ситуації: «Править не імператор, а столоначальники».

Таким же було й місцеве управління. Започаткована ще Петром I реформа місцевого адміністративно-територіального управління була доведена Катериною II до кінця. У 1775 р. царський уряд провів чергову велику реформу місцевого управління й суду, прийнявши законодавчий акт «Установление для управления губерній Всероссийської імперії». Цим актом було проведено розукрупнення губерній із поділом їх на повіти, волості, села. Міста виділялись в особливі об'єкти управління. Згідно із цим «Установлением» у 1781 р. на українських землях спочатку на Лівобережжі, а

з другої половини 90-х рр. XVIII ст. і на Правобережжі, було ліквідовано старий полково-сотенний устрій.

Українські землі в складі Російської імперії були розділені на 9, а трохи пізніше 10 губерній (див. Рис. 6.2): на Лівобережжі – Харківська, Полтавська та Чернігівська; на Правобережжі – Київська, Волинська, Подільська, з яких було утворено Київське генерал-губернаторство; на Півдні – Катеринославська, Херсонська й Таврійська, які з утворенням у 1812 р. Бессарабської губернії, були об'єднані в Новоросійсько-Бессарабське генерал-губернаторство.



Рис. 6.2. Адміністративно-територіальний устрій підросійської України в XIX - на початку XX ст.

На чолі губерній стояли губернатори. Генерал-губернаторства утворювались там, де місцева специфіка, на думку царизму, вимагала сильної влади, самостійності в прийнятті рішень та оперативності в діях, тобто в

столицях і на окраїнах імперії. Генерал-губернаторство очолював генерал-губернатор. Він здійснював нагляд за всіма цивільними, а нерідко й за військовими установами на території, ввіреній йому для управління.

Повноваження й функції губернаторів як голів місцевих адміністрацій були надзвичайно широкі. Вони мали всю повноту влади в губернії. В їх компетенції був нагляд за поліцією, тюрмами, рекрутськими наборами, здійснення соціальних програм, благочинна діяльність. Губернатори керували господарськими справами, зокрема такими, як збирання податків, хід виконання натуральних повинностей. Усі суди губернії фактично були в залежності від губернатора – він затверджував кандидатури виборних суддів, міг втручатися в усі ситуації судочинства, затверджував рішення багатьох кримінальних справ.

Самі ж губернатори були фактично безконтрольні, не дивлячись на існування формального контролю їх діяльності з боку вищих державних установ – Сенату, Міністерства внутрішніх справ, Комітету міністрів.

При губернаторі існувало губернське правління, яке складалося з трьох-чотирьох чоловік, а їх функції зводилось до обговорення й розв'язання «загальних справ».

Усю виконавчу роботу вела канцелярія губернського правління, в структурі якої, починаючи з 1824 р., було чотири відділення. Перше відділення завідувало обнародуванням законів і постанов, контролювало просування справ, займалось добором кадрів; друге – слідкувало за виконанням справ з «охорони віри, благочестя і добрих «нравів»; третє – вело нагляд за особами, що проживали в губернії під наглядом, а також контролювало стан мостів, доріг, пошти та медичних установ. Четверте відділення вело фінансові питання, відало будівництвом казенних приміщень, розвитком сільського господарства, промисловості й торгівлі.

Потік справ, що проходив через губернське правління, був величезний – щоденно губернатор повинен був підписати в середньому 270 паперів.

Певну роль у місцевому управлінні відігравали станові установи, зокрема дворянські зібрання. Вони діяли протягом усієї першої половини ХІХ ст. На чолі дворянського зібрання стояли губернські предводителі, які формально були другою особою в губернії після губернатора. Однак фактичне значення виборних дворянських органів було незначним, за винятком Московського й Петербурзького дворянських зібрань, які були надзвичайно впливовими.

Більш важливу роль у місцевому управлінні відігравала дума, що була виконавчим органом міського самоврядування. Вона керувала виборами посадових осіб міського станового управління, визначала розміри їх жалування, затверджувала міський бюджет, турбувалась про продовольче постачання міста, проводила розподіл податків, здійснювала видачу паспортів, слідкувала за станом міських казенних приміщень тощо.

Для управління державними селянами, яких на той час було приблизно 9 млн душ чоловічої статі, у 1837 р. було утворено Міністерство державного майна. У його функції входило управління державними землями й державними селянами. Відповідно були створені місцеві органи в губерніях – палати державного майна, а в округах (один округ включав два-три повіти) – окружні управи. У сільській місцевості державними селянами займались сільські сходи та управи, волосні сходи та правління.

До складу палати державного майна входили радники, ассесори, губернські лісничі й землеміри. Палата виконувала господарчі функції: продажу незаселених державних земель, їх обмін, здачу в оренду тощо.

Сільські і волосні управи були органами станового цивільного й кримінального суду для державних селян (поміщицькими селянами розпоряджався й вершив суд сам поміщик). Волосну управу очолював волосний староста, а сільську – сільський староста, якого обирав сільський сход. Крім старости, до складу управи входило два засідателі, що також обирались. Діловодство в сільській управі вів сільський писар.

У компетенції сільських управ були дрібні кримінальні справи. Вироки, які вони виносили, обмежувались конфіскацією крадених речей, невеликими грошовими штрафами, засудження до громадських робіт терміном до шести днів, покарання різками до 20 ударів. При сільській управі була тюрма.

Аналогічним чином була організована й волосна управа, хоча її повноваження були трохи ширшими.

Важливою структурою виконавчого апарату місцевої адміністрації була поліція. Вона поділялась на місцеву й міську. Спеціальних губернських поліцейських органів у Росії не було, тому і об'єднуючим органом всієї поліцейської системи в губернії був сам губернатор.

Повітову поліцію очолював справник, який обирався на три роки повітовим дворянством. При ньому існував земський суд, до складу якого входили засідателі від дворян, а з 1837 р. і від державних селян. У першій половині XIX ст. в Росії не існувало чіткого розподілу функцій між поліцією та судом. Поліція також проводила дізнання й мала право судити в «маловажливих поліцейських речах».

У містах поліцейські функції покладались на міську поліцію, яка в столицях очолювалась оберполіцмейстром, а в губернських містах – поліцмейстром, у повітових – городничим, які підпорядковувались губернатору або генерал-губернатору.

У структурі поліцейських органів столичних і губернських міст були управи добропристойності, при яких функціонували гауптвахти, боргові тюрми та поліцейські архіви. Крім того, починаючи з 40-х рр. XIX ст., створювалися лікувально-поліцейські комітети, на які покладався контроль над публічними будинками та жінками «легкої поведінки».

Основними виконавчими поліцейськими установами в містах усіх типів були поліцейські підрозділи (частини), на які покладалось завдання охорони порядку на своїй території, нагляд за трактирами, готелями й ресторанами, огляд мертвих, влаштування притулку для бідних та підкинутих дітей. При цих підрозділах завжди були лікарні та акушери. Тут же й карали винних –

сікли (шмагали) палицями чи батогами. Поліцейські підрозділи міста ділились на дрібніші – квартальні на чолі з квартальним доглядачем. Це була найменша виконавча поліцейська інстанція.

У 1837 р. була проведена реформа поліцейських органів і поліцейська мережа була поширена на сільські райони країни. Найнижчою поліцейською посадою стала посада станового пристава. У сільській місцевості існувала також сільська виборна поліція: соцькі й десяцькі. Крім того, була ще вотчинна поліція поміщиків. Усі ці структури працювали спільно й узгоджено.

Особливо важливими структурами місцевого управління були місцеві органи Міністерства фінансів. На них покладалось завдання збирання прямих і непрямих податків, а також отримання інших доходів. Основними фінансовими установами в губерніях були казенні палати, а в повітах – казначейства. Вони вели облік всіх прямих платників податків і подавали відповідні дані в міністерство фінансів або Сенат.

Казенні палати займались розподілом серед населення земських повинностей і контролювали їх виконання, вели облік доходів і розходів в губерніях та повітах, слідкували за надходженням у казну прямих і непрямих податків. Казначейства здійснювали прийом і збереження грошових надходжень, організовували видачу грошей, у тому числі щомісячне жалування чиновникам. Із 1817р. при казенних палатах були створені відділення «питейних зборів», які контролювали доходи казенних магазинів із торгівлі горілкою та вином, здійснювали контроль за винокурними заводами.

Отже, підсумовуючи перше питання, можна зробити такий загальний висновок. У першій половині XIX ст. російська система державного управління, що діяла в підросійській Україні, стає більш чіткою і розгалуженою, створюється система органів вертикального галузевого управління (міністерства замість колегій), посилюється елемент законності. У Росії створюється новий вищий дорадчий орган – Державна Рада, якій була передана значна частина функцій Сенату. Однак ні Олександр I, ні Микола I не відважилися здійснити до кінця проект реформування державного управління

в Росії, запропонований М.М. Сперанським. Російська імперія продовжувала залишатись абсолютною монархією із широко розгалуженим поліцейським, репресивним апаратом, який нищівно придушував будь-які прояви вільнодумства та національних прагнень пригноблених народів.

6.2. Реформування державного управління та створення органів самоврядування (земств) після відміни кріпацтва в Росії в 1861 р.

Не дивлячись на поглиблення кризи феодального ладу в першій половині XIX ст., Російська імперія і в середині XIX ст. залишалась країною, де панувало кріпацтво й абсолютна монархія, що було головною перепорою на шляху просування країни шляхом прогресу. Поразка Росії в Кримській війні 1853-1856 рр. ще більше загострила кризу самодержавно-поміщицького ладу, органів державного управління, викликала рішучий протест широких верств російського суспільства проти існуючих порядків.

Новий імператор Росії Олександр II, який посів російський престолу 1855 р., зрозумів, що тільки глибока модернізація країни, реформування державного управління можуть врятувати імперію, утримати її на позиції великої держави. За його вказівкою протягом короткого часу в Росії було вжито ряд кардинальних заходів, спрямованих на зміну соціально-економічних, правових відносин та системи державних установ, при збереженні монархічної форми правління. Головною подією в реформуванні Росії стала відміна кріпацтва, що стосувалась 22 млн селян російської держави, у тому числі й України.

19 лютого 1861 р. Олександр II підписав Маніфест і Положення, які отримали силу закону, де сповіщалося про відміну кріпацтва в Росії. 5 березня 1861 р., крім Маніфесту, були опубліковані Загальні положення, Місцеві положення й Додаткові правила, в яких висвітлювались умови й порядок звільнення селян.

Реформа 1861 р. частково покінчила з пануванням феодальних відносин у Росії, стала початковим етапом для просування її шляхом капіталізму й

перетворення її з абсолютної монархії в буржуазну. Вона передбачала ряд перемін в управлінні країною в інтересах нового класу – буржуазії.

У листопаді 1861 р. для підготовки проекту реформ державного управління був створений новий дорадчий орган – Рада міністрів, до складу якого увійшли голова Комітету Міністрів, голова Державної Ради, міністри, керівники головних управлінь. Очолював Раду міністрів сам Імператор. Однак, оскільки проект реформ державного управління зачіпав основи самодержавного ладу, то його діяльність закінчилась нічим. На початку 80-х рр. Рада міністрів фактично припинила свою роботу. Таким чином, ніякого реформування верховної і вищої центральної влади не відбулось. Згідно з Основними законами Російської імперії Олександр II залишався необмеженим монархом. Перша стаття Основних законів стверджувала, що «імператор всеросійський є монарх самодержавний та необмежений і підкоряється верховній владі його не тільки за страх, а й за совість велить сам Бог».

Отже, структура вищих органів державного управління після реформи 1861 р. залишилась практично такою ж, як і в першій половині XIX ст. Найвища верховна влада належала Імператору. Вищим законодавчим дорадчим органом при ньому залишалася Державна Рада, яка в 60-70-ті роки провела велику роботу з реформування місцевих органів управління. Однак поступово її значення послаблюється й у 80-х рр. Державна Рада була замінена Комітетом міністрів. Це було зумовлено тим, що прискорений розвиток капіталістичних відносин після відміни кріпацтва вимагав значного посилення ролі в керівництві галузями промисловості.

Для Росії з її неосяжною територією особливо велике значення мали залізниці. Тому в 1865 р. Головне управління шляхів сполучення було перетворене в Міністерство шляхів сполучення. Для зміцнення фінансової системи країни, здійснення викупних операцій у складі міністерства фінансів було створено Головну викупну установу, на яку покладался контроль за своєчасною виплатою селянами кредитів уряду. У складі Міністерства фінансів був також утворений Департамент торгівлі й мануфактури, який мав

керувати державними підприємствами та підприємствами, що належали царю, а також надавали фінансову допомогу приватним підприємствам. У 1860 р. замість казенних кредитних установ був створений Державний банк. У 1864 р. виник перший акціонерний банк, яким став Санкт-Петербурзький приватний комерційний банк. У наступні роки їх число зросло. Таким чином, у структурах вищих державних органів управління відбувались певні зміни, але вони були незначними.

У той же час відміна кріпацтва настійно вимагала корінної перебудови системи місцевого самоуправління. 1 січня 1864 р. Олександр II затвердив розроблений Державною Радою проект «Положення про губернські і повітові земські установи». Згідно із цим положенням створювались земства, що складались із розпорядчих і виконавчих органів. Розпорядчими органами земств ставали земські (губернські й повітові) зібрання. Члени земських зібрань, які ще називались гласними, вибирались по трьох куріях: повітових землевласників, міських виборців і виборних від сільських громад, яких призначали волосні сходи (див. Рис. 6.3).

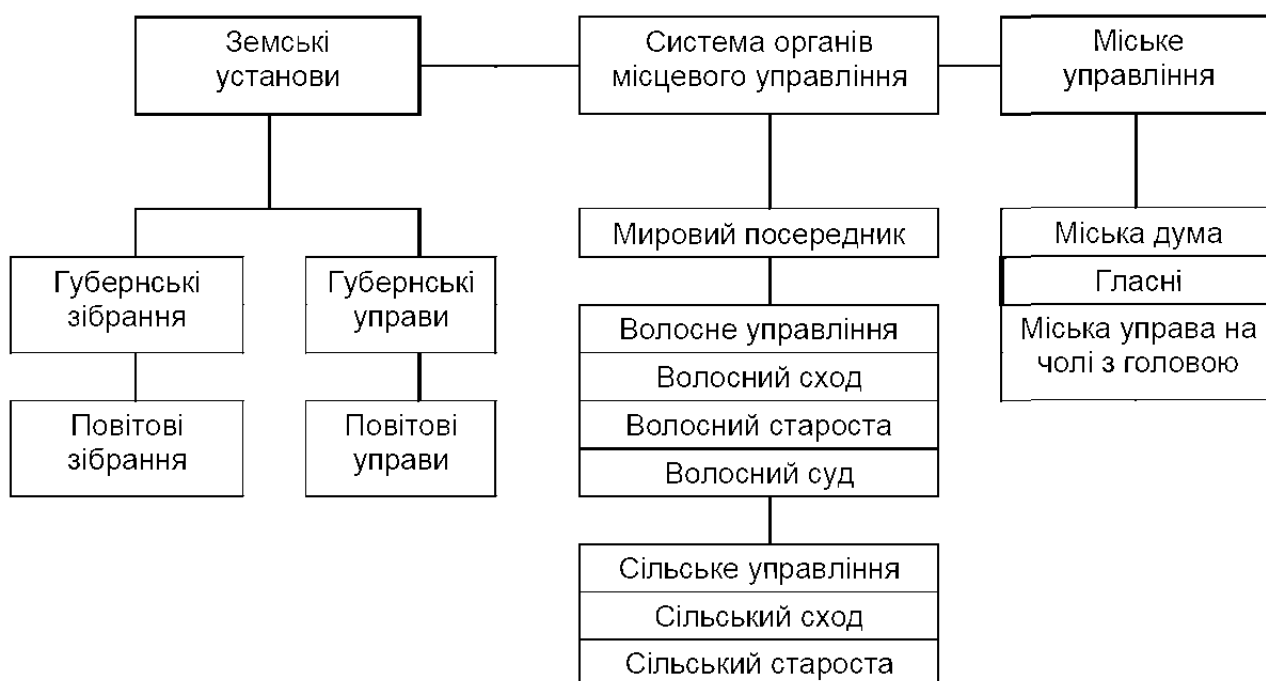


Рис. 6.3. Органи місцевого управління в підросійській Україні в другій половині XIX ст.

Як видно з наведеного вище Рис. 6.3, виконавчими органами земств ставали губернські й повітові земські управи, що обирались на земських зібраннях. Раз на рік гласні скликалися на сесію для затвердження річних звітів виконавчих органів й управ, для розгляду справ земського господарства, доходів і розходів.

Сферою діяльності земських установ визначались збереження в належному порядку місцевих шляхів сполучення, будівництво й утримання шкіл, лікарень, притулків і церков, організація медичної допомоги населенню, страхування майна тощо.

Організація земських установ дозволялась тільки на губернському та повітовому рівнях. Реформа не передбачала створення земствами як керівних центральних органів, так і на нижчому рівні – земських органів у волостях.

Оголосивши земства загальностановими установами, уряд усе робив для того, щоб на чолі їх були представники дворянства. У «Положенні» говорилось, що головами земських зібрань можуть бути тільки предводителі губернського й повітового дворянства. Цим самодержавство забезпечувало перевагу дворянській верстві в управлінні державою.

Незважаючи на те, що згідно з «Положенням» не створювались центральні органи з управління земствами, царський уряд своїми інструкціями й роз'ясненнями зробив усе, щоб поставити їх під контроль центральної влади. Так, згідно з відповідними інструкціями, губернатор і міністр внутрішніх справ мали право призупиняти рішення земств, якщо вони суперечили «загальнодержавним інтересам». Укази 1868-1874 рр. обмежували гласність, свободу дискусій у земських зібраннях. Слід також зазначити, що згідно з «Положенням» земства створювались не в усіх губерніях одночасно. Так, на Україні вони спочатку були створені тільки на Лівобережжі та Півдні. Щодо Правобережної України, то вони були сформовані тут лише на початку ХХ століття.

Однак, не дивлячись на ці та інші недоліки, запровадження земського управління дало позитивні результати, перш за все у сфері освіти, охорони

здоров'я, зборі статистичних даних тощо. У середині 70-х рр. число земських шкіл у Росії досягло 12 тис, на утримання яких витрачалось 14% бюджету земств, а витрати на медичні потреби становили 18%.

Після відміни кріпацтва було здійснено реорганізацію управління й на рівні сільської місцевості. Центральною ланкою управління на селі стала сільська община (громада), члени якої збирались на сільський сход, де обирався сільський староста. Саме він скликав сход для розв'язання господарських, побутових та організаційних питань, слідкував за виконанням повинностей, мав право за проступки накладати на селян штраф у розмірі 1 крб., посилати на примусові роботи й заарештовувати на час до двох днів.

Селяни волості формували волосне управління, що складалося з волосного сходу, волосного старшини, волосного правління й селянського волосного суду. Волосний сход, що складався з виборних від кожних десяти дворів, вирішував питання з господарських і громадських справ, наприклад, питання служби у війську, створення волосних училищ, волосних крамниць тощо. Волосний старшина, який вибирався на волосному сході, виконував волосні вироки, завідував волосним господарством, керував діяльністю сільських старост і займався адміністративно-поліцейськими питаннями. Волосний сход вибирав волосний суд, який розглядав майнові спори між селянами, незначні провини, що здійснювали селяни.

Контроль за діяльністю сільського й волосного управління здійснював мировий посередник, що обирався із місцевих потомствених дворян і затверджувався за поданням губернатора урядом. Мировий посередник, з одного боку, був представником центральної влади, а з іншого – захисником інтересів місцевого дворянства. У компетенції мирового посередника знаходились, зокрема, такі питання: сприяння укладенню угод між селянами та поміщиками, складання уставних грамот, затвердження виборних посад і осіб селянського управління, розгляд скарг на органи селянського управління тощо. Усі розпорядження мирового посередника були обов'язковими для виконання посадовими особами селянського управління.

Згідно з реформою місцевого управління розширювалось самоврядування міст. 18 червня 1870 р. було прийняте «Городовое положение», що отримало силу закону. Відповідно до цього положення єкатерининське станове міське управління, що діяло з 1785 р., відмінялось. На його місце запроваджувались загальностанові міські думи, члени яких (гласні) обирались на чотири роки на основі майнового цензу. Число гласних у різних містах становило від 30 до 72 осіб. Міська дума обирала свій робочий виконавчий орган – міську управу на чолі з міським головою. Він був одночасно й головою міської думи. До компетенції міського управління були віднесені питання благоустрою міста, транспорт, каналізація, водопровід, організація освіти та медицини тощо.

Міське самоврядування було підпорядковане вищим органам державного управління. Міський голова повітового міста після обрання зібранням затверджувався губернатором, а губернського міста – міністром внутрішніх справ. Міська дума підпорядковувалась Сенату. Міське громадське самоврядування було введене в усіх містах Росії, у тому числі й на Україні. Не дивлячись на те, що органи міського самоврядування залежали від державно-бюрократичної системи, вони створювали більш сприятливі, ніж раніше, умови для розвитку міського господарства, торгівлі, благоустрою міст. Міським головою часто обирався представник буржуазії.

Таким чином, реформи 60-70-х рр. XIX ст. мало зачіпали вищі органи державної влади. Перш за все вони були спрямовані на реформування системи місцевого управління. Імператор Олександр II виходив із того, що монархія – найкраща й найбільш придатна для Росії форма правління. Однак політична криза кінця 70-х – початку 80-х рр. викликала незадоволення значної частини суспільства результатами проведених реформ, призвела до розколу між владою і суспільством, які, по суті, знаходились у стані відкритої війни. Усе це підвело Олександра II до висновку про необхідність завершення адміністративних реформ, створення вищого представницького органу країни на зразок парламенту, тобто докорінного реформування системи центрального

управління. Однак це йому не вдалося здійснити, оскільки він був убитий членами «Народної волі» 1 березня 1881 р.

Новий цар Олександр III, що відзначався консервативним мисленням і недостатньою для державного діяча освітою, не зміг зрозуміти задумів свого батька. Він не тільки не продовжив реформи свого попередника, а й почав здійснювати контрреформи, спрямовані на відхід від ліберальної політики Олександра II, вдався до посилення поліцейських методів управління.

14 серпня 1881 р. було прийнято «Положення про заходи щодо збереження державної безпеки і громадського спокою», яке дозволяло оголошувати будь-яку місцевість у стані посиленої чи надзвичайної охорони. Кожен підозрілий житель цієї місцевості міг бути заарештований розпорядженням місцевої влади на термін до трьох місяців або оштрафований, його справа могла бути передана на розгляд військового суду. Це положення давало право місцевій владі закривати навчальні заклади, промислові та торговельні підприємства, органи друку й призупиняти діяльність земських зібрань і міських дум.

12 липня 1889 р. був прийнятий ще один закон, згідно з яким запроваджувалась посада земських начальників, які зосереджували в своїх руках всю адміністративну й судову владу на місцях. Земський начальник здійснював нагляд за діяльністю сільських і міських установ. Без його схвалення не вирішувалось жодне скільки-небудь серйозне питання.

Отже, самодержавство піддало ревізії реформи 60-70-х рр. у сфері державного управління, зберігши за собою найважливіші управлінські позиції в країні, що неминуче в перспективі повинно було призвести до соціального вибуху. І він стався на початку ХХ ст. – 9 січня 1905 р. почалася Перша російська революція, яка в жовтні цього ж року призвела до Всеросійського жовтневого страйку, що поставив царське самодержавство на край загибелі.

Жовтневі події примусили царя Миколу II оголосити 17 жовтня 1905 р. Маніфест «Про удосконалення державного порядку». Цей маніфест означав новий крок на шляху перетворення Росії з феодальної в буржуазну монархію і

поклав початок парламентаризму. Маніфестом 17 жовтня 1905 р. запроваджувалась законодавча Державна дума з характерними рисами європейських парламентів, встановлювалось, що ніякий закон не може вступити в силу без схвалення Державної думи. Дума мала право відкрито обговорювати найважливіші державні питання, направляти в Раду Міністрів різні запити, оголошувати недовіру уряду тощо. У віданні Думи були питання, що вимагали законодавчого схвалення – це встановлення державно-грошових доходів і розходів, тобто прийняття бюджету; звіт державного контролю за використанням грошових доходів; справи про відчуження майна, про будівництво залізниць державою, про створення акціонерних компаній. Дума мала право направляти запити уряду з приводу незаконних дій, допущених міністрами або головними управляючими. У той же час, Дума не могла починати сесію зі своєї ініціативи, а скликалась указами царя. Взагалі царизм намагався обмежити функції Державної думи. Тому уже напередодні її відкриття 20 лютого 1906 р. царський уряд за підписом Миколи II опублікував нове положення про Державну думу, згідно з яким вона фактично перетворювалась в нижню палату Державної Ради. Це було порушенням Маніфесту 17 жовтня 1905 р.

Усе ж таки запровадження Державної думи із законодавчими функціями вимагало реформування вищих органів виконавчої влади. 19 жовтня 1905 р. було опубліковано указ про заходи, спрямовані на зміцнення єдності в діяльності міністерств і головних управлінь. Відповідно до указу була реорганізована Рада міністрів, на яку тепер покладалося керівництво й об'єднання дій головних начальників відомств з питань управління й законодавства.

Однак спроба I та II Державних дум реалізувати закріплені Маніфестом 17 жовтня 1905 р. законодавчі функції наштовхнулась на сильний опір правлячої верхівки в особі царя і 9 липня 1906 р. була розпущена I, а 3 червня 1907 р. II Державна дума.

Новий голова Ради Міністрів П.А. Столипін заявив, що в даний момент в основу державного управління в Росії повинен бути покладений принцип «спочатку заспокоєння, а потім реформи». Із цією метою уряд посилює роль каральних органів, особливо поліції та жандармерії. Згідно із затвердженим у лютому 1907 р. «Положенням» у країні була створена широка мережа спеціальних відділень, що підпорядковувались департаменту поліції. Охоронне відділення включало в себе канцелярію, відділ зовнішнього нагляду та агентурний відділ. Сищики зовнішнього нагляду таємно слідкували за неблагонадійними. Роботу секретного відділу здійснювали секретні співробітники (сексоти) – освідомлювачі та провокатори, що проникали й діяли в революційних організаціях.

Перша світова війна, що почалася влітку 1914р., ще більше загострила обстановку в країні. У зв'язку з цим, у серпні 1915 р. фракції Державної думи й Державна Рада створили так званий «Прогресивний блок», який намагався примусити царське самодержавство провести мінімум ліберальних реформ із метою недопущення революції, але ця вимога не була прийнята урядом. Царизм не хотів допустити, щоб виконавча влада залежала від законодавчої. Більше того, з метою утримання контролю над становищем у країні, були створені надзвичайні органи. Зокрема, у 1915 р. було організовано Особливу нараду для координації роботи окремих міністрів. Склад наради з правом дорадчого голосу визначався Державною думою і затверджувався Імператором. Відповідно до Положення про наради вони ставали вищими розпорядчими органами військового часу й наділялися широкими повноваженнями, а саме: правом вимагати сприяння в їх роботі всіх громадських та урядових організацій, встановлювати ціни, терміни й черговість виконання воєнних замовлень, збирати матеріали про роботу підприємств тощо. Було утворено п'ять особливих нарад: 1) з питань оборони; 2) із забезпечення паливом транспорту; 3) з перевезення палива, продовольства та воєнних вантажів; 4) із продовольчих справ; 5) з улаштування біженців. Найважливішою була Особлива нарада з оборони, що керувала воєнною

економікою і постачанням фронту. Особливі наради були формою залучення буржуазії до державного апарату управління.

Крім того, у період війни з метою надання допомоги фронту буржуазією і поміщиками були створені ще дві організації – Всеросійський земський союз і Всеросійський міський союз, які створили об'єднаний комітет – Земгор. Були також створені губернські, повітові, фронтові й обласні комітети. Створені спочатку для організації допомоги хворим, пораненим і біженцям ці комітети потім стали виконувати в кустарних і дрібних підприємствах замовлення військового відомства на одяг, взуття, обмундирування. Однак із загальної суми замовлень у 242 млн крб. організації Земгора випустили продукції лише на 80 млн крб. У 1916 р. діяльність Земгора була заборонена.

У період війни були розширені права генерал-губернаторів і військової влади в місцевому управлінні, зокрема в районах, що оголошувались на воєнному становищі. Компетенція влади на місцях визначалась Положенням про польове управління військ та Правилами про місцевості, що знаходяться у воєнному стані. Генерал-губернатор отримував широкі адміністративні права, а також права в судовій та поліцейській сферах. Він мав право на власний розсуд розглядати судові справи для винесення за ними в адміністративному порядку вироків, що визначались Воєнно-судовим статутом.

Розширення адміністративної влади генерал-губернатора у сфері права означало заборону на підвладній йому території всяких зібрань і зборів, прийняття рішень про закриття торговельних і промислових установ на певний час або на весь період воєнного стану.

У перший день війни указом царя було затверджено Тимчасове положення про воєнну цензуру, згідно з яким створювались відповідні органи цензури. У місцях військових дій цензуру здійснювали штаби головнокомандувачів арміями, а в місцях, що знаходились за межами воєнних дій – головна воєнно-цензурна комісія при Головному управлінні генерального штабу, а також місцеві воєнно-цензурні комісії і воєнні цензори.

Таким чином, у другій половині XIX ст. – на початку XX ст. в Російській імперії з ініціативи ліберальних кіл була зроблена спроба реформування державного апарату управління, однак у зв'язку з протидією консервативних монархічно-поміщицьких сил у цілому вона завершилась невдачею, за винятком хіба-що системи місцевого самоуправління. Не вдалася спроба під тиском революційних подій 1905 р. у зв'язку із запровадженням Державної думи ввести парламентаризм в Росії, оскільки функції її фактично були дорадчими й Росія продовжувала залишатись абсолютною монархією.

6.3. Система органів державної влади та управління на західноукраїнських землях у складі Австрійської імперії

Якщо в підросійській Україні в XIX ст. система влади й управління були російською, то на західноукраїнських землях (Східна Галичина, Північна Буковина, Закарпаття) – австрійська, оскільки ці землі були в складі Австрійської імперії. Відразу ж після їх включення до цієї держави була здійснена адміністративна реформа. Зокрема, у 1786 р. на території східної Галичини польські закони були замінені австрійськими. Польські шляхетські асамблеї були розпущені. Замість них було запроваджено Асамблею станів, що складалася із шляхти й духовенства. Уся Галичина, що називалася Королівством Галіції та Лодомерії, була розділена на 18 регіонів, Буковина – розділена на 19 регіонів.

Як і в Росії, уся вища влада в Австрійській державі належала імператору (цісарю), який керував нею за допомогою цілої низки органів управління. Зокрема, у першій половині XIX ст. аж до 1848 р. при цісареві функціонувало 10 придворних рад й головних управлінь: 1) імператорсько-королівське придворне канцлерство; 2) королівська угорська придворна рада і канцлерство для Угорщини; 3) королівське трансільванське придворне канцлерство для Трансільванії; 4) імператорсько-королівська генеральна придворна камера; 5) імператорсько-королівська придворна камера для монетної і гірничої справи; 6) імператорсько-королівська рада юстиції; 7) імператорсько-королівська

головна поліційна й цензорська придворна рада; 8) імператорсько-королівська генеральна контрольна дирекція; 9) імператорсько-королівська військова рада; 10) імператорсько-королівське таємне канцелярство царствующого дому, двору й держави. Керівники цих придворних установ були найближчими радниками монарха у справах своїх відомств. Усі ділянки суспільно-політичного життя узгоджувалися та регулювалися загальними конференціями всіх шефів рад у присутності самого монарха. У 1814 р. ці придворні органи імператорського управління були підпорядковані вищому дорадчому органу при цісарі – Державній раді. Усі ці органи імперського управління мали величезний штат чиновників, вихідців із дворян. Відомий австрійський політик Карл Мерінг називав їх олігархією, що управляла імперією.

Із метою підвищення ефективності регіонального управління в Австрійській імперії була створена система земельних управлінь, у результаті чого вся її територія була розділена на окремі королівства й землі (краї), кожне з яких мало свої особливості.

На території західноукраїнських земель найбільшою адміністративно-територіальною одиницею було Королівство Галіції та Лодомерії (Галичини й Володимирщини – землі колишнього Галицько-Волинського князівства). Воно ділилося на 59 дистриктів. У 1846 р. була проведена нова реформа адміністративно-територіального поділу, у результаті чого уся територія королівства була поділена на 74 повіти (у деяких регіонах вони називалися староствами) на чолі з окружним старостою, наділеним великою владою. У селах і містах управляли гміни. Особливе управління існувало на так званих фільварочних територіях (поміщицьких землях). Тут повнота влади належала їх власникам, які управляли через призначених ними урядовців – вейтів. Останні розглядали всі суперечки із цивільних справ, що виникали між селянами.

Щодо Північної Буковини, то вона входила до складу королівства Галіції на правах автономного округу із центром у м. Чернівцях.

Закарпаття, яке входило до складу Угорського королівства, мало свої особливі адміністративно-територіальні одиниці – так звані жупи й комітати. Налічувалося 4 жупи: Бережанська, Мармарочиська, Ужгородська і Ужанська. Вони управлялися чиновниками, що називалися жупанами. Їх призначав угорський король з представників вищого стану. Жупи поділялися на комітати і їх однойменні органи управління, до складу яких входило 30-40 чоловік (місцеві начальники, секретарі, касири, землеміри, збирачі податків та інші). Найнижчою урядовою особою був староста села, який призначався феодалом.

Поряд із комітатським правлінням діяли ще й місцеві органи самоврядування, так звані комітатські збори, що склалися із заможних прошарків населення. Вони були наділені дорадчими правами. Окрім адміністративно-територіальних одиниць на Закарпатті існували ще територіально-економічні домінії. Вони об'єднували землі з містами й селами, що належали феодалу, церкві чи державі. До них входила система фільварків чи клічів (групи фільварків).

Австрійський цісарський уряд прагнув забезпечити ефективне управління національними окраїнами. Так, цісарським патентом (наказом) від 3 квітня 1817 р. королівству Галіції і Лодомерії було надано так звану станову конституцію зі своїм власним сеймом. Головою сейму призначався цісарський намісник, а для допомоги йому від кожного стану і м. Львова сейм обирав по одному представнику. Цей напівдемократичний орган управління краєм видав лише податками, фінансуванням місцевих робіт, видавав селянські метрики тощо. Однак створення такого органу не могло повною мірою забезпечити сприятливих умов національно-культурному розвитку в Західній Україні.

Деякі позитивні зрушення для відродження самобутності Східної Галичини, Північної Буковини та Закарпаття сталися під час революційних подій 1848-1849 рр. в Європі, у тому числі й в Австрії. Коли почалась революція, то вище українське духовенство, інтелігенція краю утворили 2 травня 1848 р. Головну руську (українську) раду, яка стала офіційним представником українського населення Галіції та Лодомерії. У програмі ради

ставилися вимоги перед австрійським урядом виділити Східну Галичину в окремий від Західної (польської) Галичини край і здійснити культурно-національну реформу для українського народу. Революційний рух – так звана «Весна народів» – змусила цісаря Фердинанда I проголосити у квітні 1848 р. Конституцію і скликати 22 червня 1848 р. парламент (австрійський рейхсрат) та скасувати кріпацтво. Йдучи назустріч домаганням українців, австрійський уряд погодився на діяльність у Львові Головної руської ради, свого роду тимчасового національного уряду. Рада звернулася з Маніфестом до народу, закликаючи до єдності українців усіх етнічних територій.

Після смерті Фердинанда I, новий імператор Франц Йосип відмінив ряд рішень свого попередника, а 14 березня 1849 р. він «дарував» імперії нову конституцію, що зміцнювала централізовану владу й уся повнота влади знову було зосереджено у руках імператора та його міністрів. Для управління національними окраїнами імператор призначив наділених значними повноваженнями намісників (до цього часу вони називалися губернаторами). Для Галиції у вересні 1850 р., як і для інших австрійських провінцій, була видана крайова конституція, що передбачала поділ її на три округи (Краківський, Львівський і Станіславський) і утворення трьох окружних сеймів, а також центрального та крайового комітетів. Діяльність цих органів була поставлена під суворий контроль призначеного імператором намісника.

Поділ Галичини на три округи передбачав розподіл її населення на три групи за національностями: краківський – з польською, львівський – з польською і українською, станіславський – з українською. Це була спроба вияву турботи уряду щодо забезпечення національних інтересів різних народів передусім українського. Проте українська мова не була допущена ні в адміністративні, ні в громадсько-культурні та освітні заклади, оскільки що австрійський уряд протегував полякам.

Однак навіть ці невеликі поступки західним українцям з боку уряду Австрії викликали занепокоєння царського уряду Російської імперії, який допоміг цісарю військовою силою придушити революцію в Австрії і відновити

абсолютиський лад. У 1851 р. австрійський імператор патентом від 31 грудня ліквідував залишки революційних завоювань, скасувавши ряд попередніх рішень і відновивши абсолютну монархію.

У той же час слід зазначити, що на західноукраїнських землях у першій половині XIX ст. державне управління було більш демократичним порівняно зі східною частиною України. Це сприяло консолідації українських національних сил і посилювало їх рішучість продовжувати боротьбу за збереження національної самобутності українського народу.

Революція 1848 р. в Австрійській імперії поклала початок капіталістичним перетворенням. Разом із тим, як зазначалось, політична система в Австрійській державі за допомогою «жандарма Європи» російського царя Миколи I була збережена з незначними змінами. Це явище увійшло в історію як неоабсолютизм. Днем утвердження неоабсолютизму в Австрії стало 31 грудня 1851 р., коли було оголошено указ про відміну Конституції 1849 р. і відновлення необмеженої влади імператора.

Однак у другій половині XIX ст. міжнаціональні суперечності в Австрійській імперії все більше загострюються й поглиблюються, що призводить до активізації опозиційного та революційного руху, переважно політичного характеру. Найактивніше вели себе угорці, які скористались послабленням центральної австрійської влади в результаті поразки Австрії у війні 1867 р. з Пруссією, добилися часткового відновлення попередньої австрійської конституції. Указом від 17 лютого 1867 р. австрійський цісар Франц Йосип проголосив відновлення конституції Угорщини та інших країв. Парламентами Австрії і Угорщини в березні 1867 р. була схвалена угода про утворення дуалістичної Австро-Угорської імперії. Франц-Йосип одночасно став королем Угорщини й імператором Австрії.

Утворення Австро-Угорщини активізувало подібні вимоги з боку інших народів, які входили до складу цієї держави – чехів, словаків, словенів, сербів, хорватів, поляків та українців. Особливо активними були поляки, які поставили за завдання перетворити Галичину в основу нововідродженої

польської держави. У 1868 р. у Львові виникло польське національно-демократичне товариство на чолі з Ф. Смольним, яке закликала боротися за відродження Речі Посполитої.

Проти перетворення Галичини в польську державу виступили українці, оскільки Галичина, яка займала територію 78,5 тис. км² (26% всієї Австро-Угорщини) з населенням понад 8 млн чол. поділялась на Східну (55 тис. км²) і Західну (23 тис. км²). У першій переважали українці, у другій – поляки. Однак серед українців, на відміну від поляків, не було єдності. У західноукраїнському національному русі на початку другої половини ХІХ ст. існувало дві течії: «москвофіли» (русофіли), що орієнтувалися на Москву й виступали за приєднання цих земель до Росії, і «народовці», що відстоювали національну спільність українців східних і західних земель, виступали на захист української культури та мови, за вільний розвиток Східної Галичини в складі Австрії. На початку 70-х рр. ХІХ ст. тут виникла ще одна течія, більш радикальна, яка виступала за об'єднання всіх етнічних земель в єдиній незалежній Українській державі. Представники цієї течії називались радикалами.

Така роздробленість серед українського національного руху була на користь поляків. Австрійський уряд, який до цього балансував між поляками й українцями, тепер остаточно переходить на бік перших. У 1869 р. польська мова була оголошена офіційною мовою Галичини. На державні посади стали призначатись переважно поляки.

Територіально-адміністративний устрій Австро-Угорщини, яка в 1867 р. стала дуалістичною, у другій половині ХІХ ст. передбачав у своєму складі ще понад 10 автономних одиниць – коронних країв (намісництв), серед них два українських – Галичина й Буковина. Закарпаття входило до складу Угорщини й не було виділене в окремий край (див. Рис. 6.4).

На чолі Австро-Угорської імперії був один монарх (цесар), спільна армія і флот, спільна зовнішня і внутрішня політика, спільні фінанси. Для обговорення питань загальнодержавного значення були створені так звані

«Делегації», до складу яких входили по 60 представників від австрійського та угорського парламентів. Від окремих коронних країв направлялася точно визначена кількість представників, зокрема, від Галичини обиралося 7 таких представників (6 поляків та 1 українець). Кодексом політичного права від 21 січня 1868 р. визначалася компетенція «Делегації», що скликалася щорічно по черзі – у Відні й Будапешті.

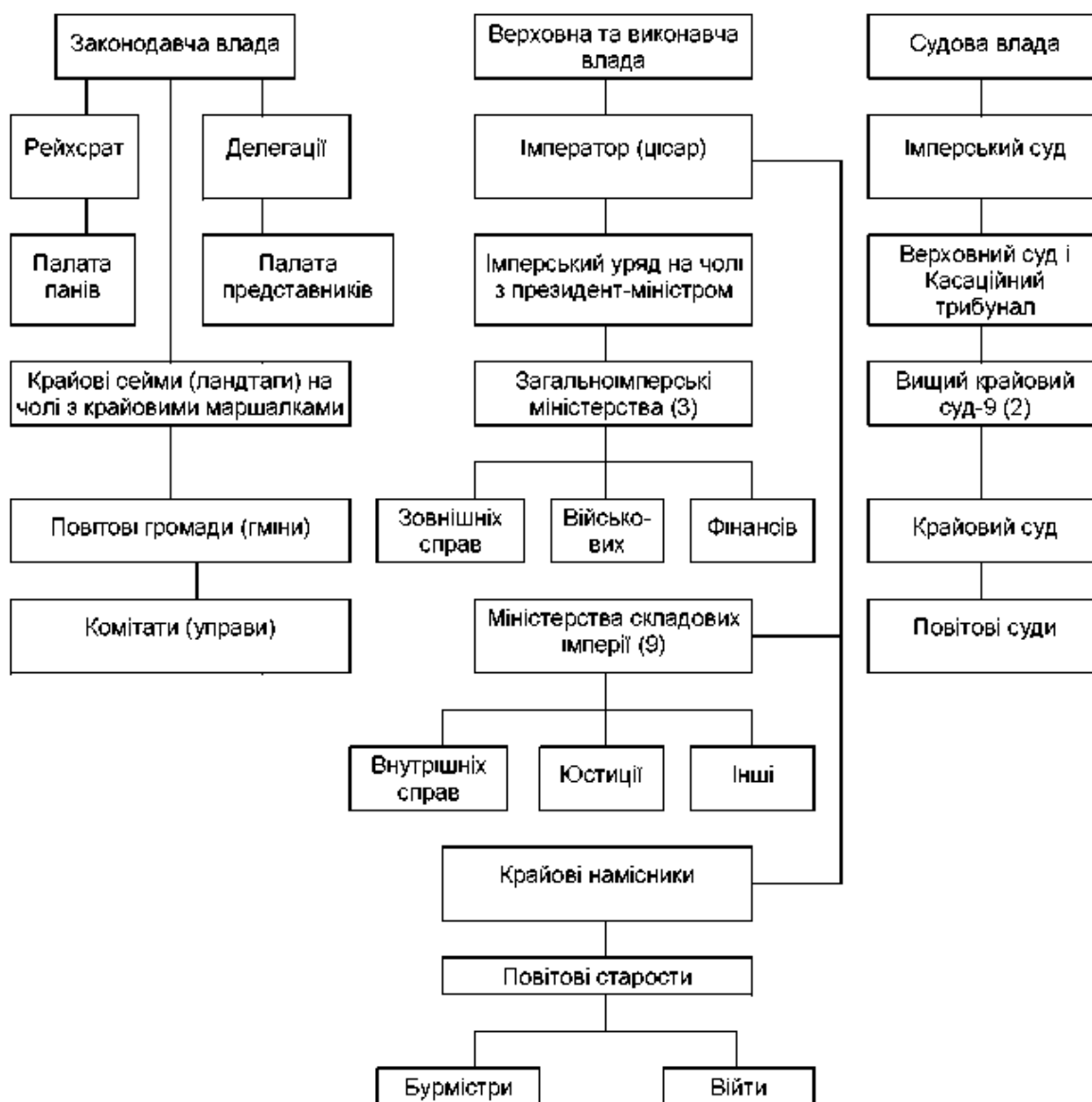


Рис. 6.4. Діаграма державного управління в підавстрійській Україні

Крім того, згідно з Конституцією в імперії діяв парламент (рейхсрат), який поділявся на палату панів і палату депутатів. Перша складалась із спадкових представників найбільш заможних родин. Друга із депутатів

(представників) від населення, яких до виборчої реформи 1873 р. обирали непрямыми виборами на крайових сеймах (ландтагах), аз 1873 р., коли новим виборчим законом місцеві сейми були позбавлені таких прав у результаті виборів, що проводилися на основі поділу виборців на 4 курії: великих землевласників, торгово-промислової буржуазії, міщан і селян. Норма представництва від курії і різних національностей була неоднакова. Так, одного депутата вибирали – 39400 австрійців, 51000 поляків, 1102300 українців. Тому українців у рейхсраті 1879 р. було лише три. Права рейхсрату були обмежені, оскільки остаточне рішення щодо закону приймав імператор.

Виконавча влада належала уряду на чолі з президентом-міністрів. Міністри за законом були відповідальні перед рейхсратом. Кількість міністрів змінювалося залежно від потреби. Крім трьох спільних для всієї Австро-Угорщини міністерств (зовнішніх справ, військового і фінансів), у кожній із двох частин імперії були створені ще такі міністерства: внутрішніх справ, крайової оборони, юстиції, культів та освіти, торгівлі, землеробства, шляхів сполучення та інші. Галичина і Буковина були у віданні австрійських міністерств, а Закарпаття – Угорських.

Із 11 квітня 1871 р. було створено спеціальне міністерство, що відало справами Галичини. Його очолювали польські можновладці.

«Коронні краї» ділилися на більш дрібні адміністративно-територіальні одиниці. До 1867 р. це так звані циркулі, на чолі яких стояли старости. У січні 1867 р. було запроваджено новий поділ краю на повіти, містечка, поміщицькі маєтки й сільські громади. За новим поділом було утворено 82 повіти, із них 51 повіт у Східній Галичині.

На чолі «коронного краю» стояв крайовий начальник, так званий ландшеф, який призначався імператором. Він був наділений широкими, майже необмеженими повноваженнями. Ландшефи вирішували всі питання краю. їм підпорядковувалася поліція, крайові й повітові управління, управи міст. Вони наглядали за фінансами, торгівлею, освітою, культурою, спілками, виборами до крайового сейму й рейхсрату.

У Буковині крайовий начальник називався крайовим президентом (ландеспрезидент), а в Галичині – намісник (штатгальтер). Організація цих установ регулювалась законом від 1853 р., який лише трохи був змінений і доповнений законом від 19 травня 1868 р.

Крайовим начальникам підпорядковувалися начальники повітів (старости), які призначалися міністром внутрішніх справ, але без зазначення повіту намісництва, в який вони направлялися. Це вирішував сам намісник краю. Компетенція повітових старост визначалася розпорядженням від 1853 р. Основне їх призначення полягало в придушенні будь-яких виявів невдоволення пануванням Габсбургів. Вони наділялися широкими повноваженнями у вирішенні різного роду господарсько-адміністративних питань. В їх розпорядженні перебувала жандармерія, вони могли, в разі потреби, використовувати військові частини, розташовані на території повіту.

Найнижчою ланкою державного апарату були начальники міських і сільських громад – бурмистри в містах і війти в селах, які були підлеглі повітовим старостам. Бурмистри й війти мали аналогічні повноваження із старостами, але тільки на своїй території.

На відміну від Галичини і Буковини Закарпаття в складі Угорщини не було виділене в окремий коронний край. Тому адміністративно-територіальний устрій тут був як і по всій Угорщині. Уся територія Угорщини була розділена на 41 жупу (область). Закарпатські землі складалися із чотирьох жуп: Ужанської, Березької, Угочанської, Марамороської. Влада в жупах перебувала в руках жупанів і піджупанів, які за допомогою адміністративно-судового апарату управляли територією, збирали податки тощо. Жупи поділялися на комітати, начальники яких підпорядковувалися жупному керівництву.

Начальники країв, повітів, міст і сіл, жуп і комітатів повністю підлягали оперативному управлінню з боку уряду.

Революція 1848 р. і наступні події 60-70-х рр. змусили імперську владу піти на поступки коронним краям з питань розширення їх прав

самоврядування. Так, 26 лютого 1861 р. австрійський уряд видав «Крайовий статут і сеймову виборчу ординацію для королівства Галичини і Лодомерії з великим князівством Краківським», згідно з яким був створений галицький і буковинський крайовий сейм. Цей закон упродовж другої половини XIX ст. уточнявся.

Як і загальноімперський парламент крайовий сейм Галичини комплектувався депутатами, які обиралися від чотирьох станових курій терміном на 6 років. До першої курії входили великі землевласники (поміщики), другу курію представляла торгово-промислова буржуазія, до третьої входила середня і дрібна буржуазія міста (міщани), а до четвертої – селяни, які сплачували податки не менше 8 крон. Інші категорії населення не отримували виборчих прав. Кількісний склад галицького сейму становив 150 депутатів, серед яких переважали великі землевласники. За національним складом депутати галицького сейму були переважно поляками. У 1876 р. в сеймі із 150 депутатів було лише 14 українців.

Уся діяльність сейму була підпорядкована центральній владі, а його постанови затверджувалися імператорською владою. Сейм формально здійснював контроль над діяльністю намісника, повітовими, міськими й сільськими органами, наглядав за банківською, бюджетною, гірничою, гмінною, шкільною та іншими справами. Безпосередньо керівництво й головування на засіданнях сейму здійснював крайовий маршалок або його заступник. Обидва призначалися імператором. Виконавчим органом і одночасно мандатною комісією був крайовий комітет, діяльність якого регулювалася законом 1861 р. і прийнятою сеймом в 1890 р. спеціальною інструкцією. Встановлення крайового сейму й крайового комітету розглядалося як процес становлення самоуправління в краї.

Поряд із заснуванням крайового самоуправління в 1862 р. був виданий загальнодержавний закон про місцеве самоврядування. На його основі 12 серпня 1866 р. було розроблено аналогічний закон для Галичини. Згідно із цим законом засновувалися повітові громади (гміни) і їх органи – повітові (гмінні)

комітети (управи). У великих містах вони називалися, як і раніше, магістратами. На чолі комітету стояв начальник гміни (управи). У 30 містах за законом 1899 р. вони називалися бурмістрами. До компетенції цих органів управління відносили питання господарського характеру. Начальником гміни, як правило, був повітовий староста. Таким чином, повітові органи самоуправління перебували під повним контролем урядової адміністрації.

Демократичні перетворення в системі управління й самоврядування призвели до певних змін і в системі судових органів. Ще в 1849 р. після оголошення березневої Конституції неоабсолютизму був виданий закон про перебудову судової системи. Згідно із цим законом засновувалася загальна система судових органів. Галичина була поділена на 218 судових повітів. На їх території діяли повітові суди (у складі одного судді) і колегіальні повітові суди (у складі трьох суддів). Вони були судами першої інстанції і розглядали цивільні справи та справи про злочини. Більш важливі цивільні справи судів першої інстанції передавались крайовим судам, яких було створено 9 на території Галичини. Вони виступали також як суди другої інстанції щодо справ, вирішених повітовими судами. Очолював крайовий суд президент. Крім того, для всієї Галичини створювався ще й вищий крайовий суд, що перебував у Львові. Він був другою інстанцією для крайових і третьою – для повітових судів. Найвищою судовою інстанцією для всієї держави були Верховний суд і Касаційний трибунал, створені цісарським патентом від 7 серпня 1850 р. Невдовзі законом від 14 вересня 1852 р. в судоустрій були внесені зміни: ліквідувалися повітові колегіальні суди та суди присяжних, а в Галичині замість 9 створювалося 2 вищих крайових суди (у Львові та Кракові). Створення останніх було результатом вимог галицьких українців про поділ вищого крайового суду на українську та польську частини.

Для військовослужбовців існували окремі військові суди трьох інстанцій – військовий суд, вищий військовий суд і верховний військовий трибунал. Поза загальною системою судів перебував створений у 1867 році Імперський суд, який розглядав суперечки між австрійськими краями і справи про

зловживання владою з боку міністрів і намісників. Особливе місце в системі судів займав Верховний Маршальський суд на чолі з великим придворним маршалом. Початок його історії сягає середніх віків. Він здійснював правосуддя щодо членів пануючої династії, за винятком самого імператора. Усі судді проголошувалися незалежними й призначалося довічно імператором.

Одночасно із судовою реформою було створено державну прокуратуру, а з початку 80-х рр. – адвокатуру. Прокурори й адвокати брали участь у судовому процесі як обвинувачі та захисники. Питання процесуального права регулювали закони «Про компетенцію суду від 1852 р.» і «Про судочинство із безспірних справ 1854 р.». У своїй діяльності суди керувалися цивільним і кримінальним кодексами.

Таким чином, на території південно-західної України в XIX – на початку XX ст. діяла система органів державної влади та управління, у тому числі і самоуправління, яка була значно демократичною, ніж у південно-західній Україні.

? **Питання для самоконтролю та завдання для самостійної**

1. У чому суть реорганізації державного управління в південно-західній Україні після ліквідації Катериною II Гетьманства та Запорізької Січі?
2. Як змінився адміністративно-територіальний устрій в південно-західній Україні після ліквідації Гетьманщини?
3. У чому полягав план реформування державного управління в Росії М.М. Сперанського?
4. Назвіть функції вищих центральних установ Російської імперії в першій половині XIX ст. Чому вони нерідко переплітались?
5. Яку роль у державному управлінні відігравала Імперська канцелярія? Назвіть її найважливіші відділення.
6. Скільки рангів чиновників передбачав «Табель про ранги»?
7. Які реформи в державному управлінні та місцевому самоврядуванні були здійснені в Росії в другій половині XIX ст.?

8. У чому полягала, на вашу думку, прогресивність реформ Олександра II на рівні місцевого управління?

9. Чим були викликані контрреформи Олександра III? Розкрийте їх основний зміст.

Охарактеризуйте заходи Миколи II щодо реформування державного управління в Росії на початку XX ст. Чи вдалось Росії стати на шлях парламентаризму? Якщо ні, то чому?

На які територіально-адміністративні одиниці ділилися західноукраїнські землі в складі Австрійської імперії в XIX ст.?

Складіть схему державного управління в південноукраїнській Україні в XIX ст.



Список рекомендованої літератури

1. Кирило-Мефодіївське товариство: Зб. док. : У 3 т. – К. : Наук. думка, 1990. – 615 с.

2. Киричук В.В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В.В. Киричук, В.І. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.

3. Костомаров М. І. Закон Божий (Книга буття українського народу) / М. І. Костомаров. – К. : Либідь, 1991. – 40 с.

4. Малик Я. Історія української державності / Я. Малик, Б. Вол, В. Чуприна. – Львів : Світ, 1995. – С. 52-60.

5. Мироненко О. М. Українське державотворення. Невитребований потенціал: слов.-довід. / О. М. Мироненко, Ю.І. Римаренко та ін. – К. : Либідь, 1997. – С. 38-43; 219-220; 223-224.

6. Сарбей В. Г. Історія України (XIX – початок XX ст.) : підруч. – К. : Генеза, 1994. – 224 с.

7. Шевчук В.П. Історія української державності / В.П. Шевчук, М.Г. Тараненко. – К. : Либідь, 1999. – С. 140-172.

РОЗДІЛ 7. ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ ТА ФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ В ПЕРІОД ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ 1917-1920 рр.

7.1. Утворення Центральної ради та формування органів державного управління в Україні

Антиукраїнська політика російського та австрійського урядів не змогли знищити прагнення українського народу до відродження своєї державності. І як тільки виникли сприятливі для цього умови у зв'язку з початком Лютневої 1917 р. революції в Росії, національно-демократичні сили України вирішили скористатись з цього. Уже 4 березня 1917 р. представники трьох українських найвпливовіших партій – Товариства українських поступовців, Української соціал-демократичної робітничої партії та Української партії соціал-революціонерів утворили Центральну раду, основним завданням якої стало відновлення української держави. Постало питання, який шлях для цього обрати.

В українській політичній думці на той час існувало два основні підходи щодо проблеми державотворення в Україні, корені яких сягали XVIII-XIX століть, а саме: самостійницький та автономно-федералістський. Перший був започаткований Іваном Мазепою, Пилипом Орликом, Василем Капіністом, Василем Лукашевичем. Його підтримував пізніше Т.Г.Шевченко, а наприкінці XIX ст. – члени таємної української організації «Братство тарасівців». Найбільш повно й чітко самостійницькі погляди в побудові української держави були викладені автором програми Революційної української партії Миколою Міхновським в його брошурі «Самостійна Україна» (1900 р.), в якій він закликав усіх українців до відновлення своєї власної держави, яка існувала до 1654 р. «Ідеал партії, – писав М. Міхновський, – одна-єдина, нероздільна самостійна Україна від Карпат аж по Кавказ».

Основоположниками другого підходу щодо відновлення української держави – автономно-федералістського – були члени «Кирило-Мефодіївського товариства», зокрема, його керівник Микола Костомаров, який в програмних документах цієї організації так описував майбутню українську державу: «Ми виступаємо за те, щоб всі слов'яни, а саме, москалі, українці, поляки, чехи, словаки, хорвати, серби, болгары повинні між собою поєднатись, але так, щоб кожен народ склав свою окрему республіку й управляв своїми справами незалежно від інших; щоб кожен народ мав свою мову, свою літературу і свій власний устрій». І далі він пише, що для управління такою федеративною державою повинен бути «один Сейм або Рада Слов'янська, де б сходилися депутати від усіх республік і там вирішували такі діла, котрі належать до цілого Союзу Слов'янського. Щоб у кожній республіці був свій правитель, вибраний на кілька літ, і над цілим Союзом був би правитель, вибраний на кілька літ. Щоб у кожній республіці була загальна рівність і свобода, а станів щоб зовсім не було».

Ідеї братчиків знайшли своїх послідовників, зокрема, в особі Михайла Драгоманова, який у своїх працях більш детально описав не тільки державний устрій, а й систему органів управління майбутньої автономно-федералістської української держави. У своїй праці «Вільний союз» «Вільна спілка», опублікованій у 1884 р., він розробив конституційний проект такої держави, головна ідея якого полягала в перетворенні Російської імперії на децентралізовану федерацію, де з українців створюється громада «Вільна спілка», головною метою якої є створення умов для вільного політичного й економічного розвитку українського народу. Згідно з проектом в адміністративному плані Росія поділялась на 23 області (див. Рис. 7.1).

Україна не виділялася в окремий автономний регіон, а ділилася на п'ять областей – Київську, Одеську (з Кримом), Харківську (з Курщиною та Воронижчиною), Подільську та Поліську. На території цих областей створюється система місцевого самоуправління, що складається з: общинно-

громадівського самоврядування – сільського та міського; волосного; повітового; обласного.

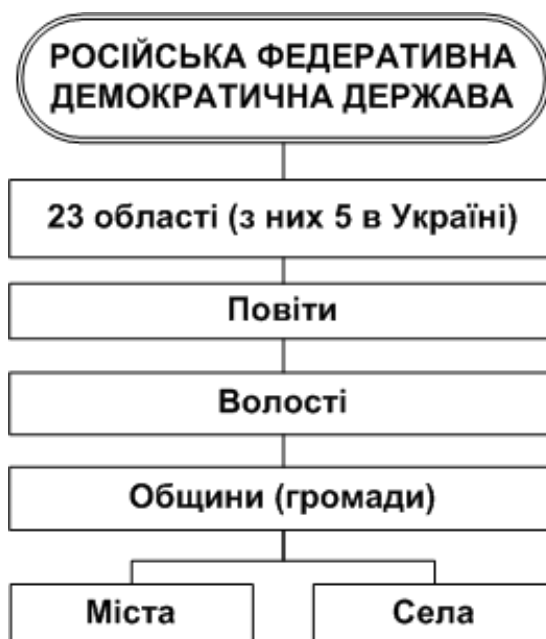


Рис. 7.1. Адміністративно-територіальний устрій українських земель за конституційним проектом М. Драгоманова (1884 р.)

Самоврядування здійснюється безпосередньо сходами громадян або зібраннями виборних представників, яким підпорядковуються всі посадові особи, за винятком суддів. До компетенції повітових, волосних, міських і сільських самоврядних органів належали: встановлення місцевих податків і зборів, керівництво поліцією, розкладка й розподіл прямих державних податків, завідування всіма справами громадського господарства (суспільне майно, базари, ярмарки), благоустрою (шляхи сполучення, публічні мешкання, пошта тощо), добробуту (оздоровлення, продовольство, страхування, охорона майна), початковою і середньою освітою.

До компетенції обласних органів самоврядування відносились: догляд за загальним станом землеробства, лісів, промислів, заводів, фабрик, контроль за охороною природи й раціональним використанням природних ресурсів. Інспектування публічного навчання, організація вищої освіти й наукові дослідження, попередній розгляд проектів загальнодержавних фінансових законів, а також проекти нормативних актів із питань місцевого життя,

командування військовими формуваннями на своїй території під час державних заколотів. Повсякденне управління в селах мало здійснюватися виборними управами й виборною старшиною, а в містах (містечках), волостях, повітах і областях – думами, обраними на підставі загального виборчого права, й управами, сформованими самими думами.

Щодо федеральних органів державної влади, то вона поділялась на законодавчу, виконавчу й судову (див. Рис. 7.2).

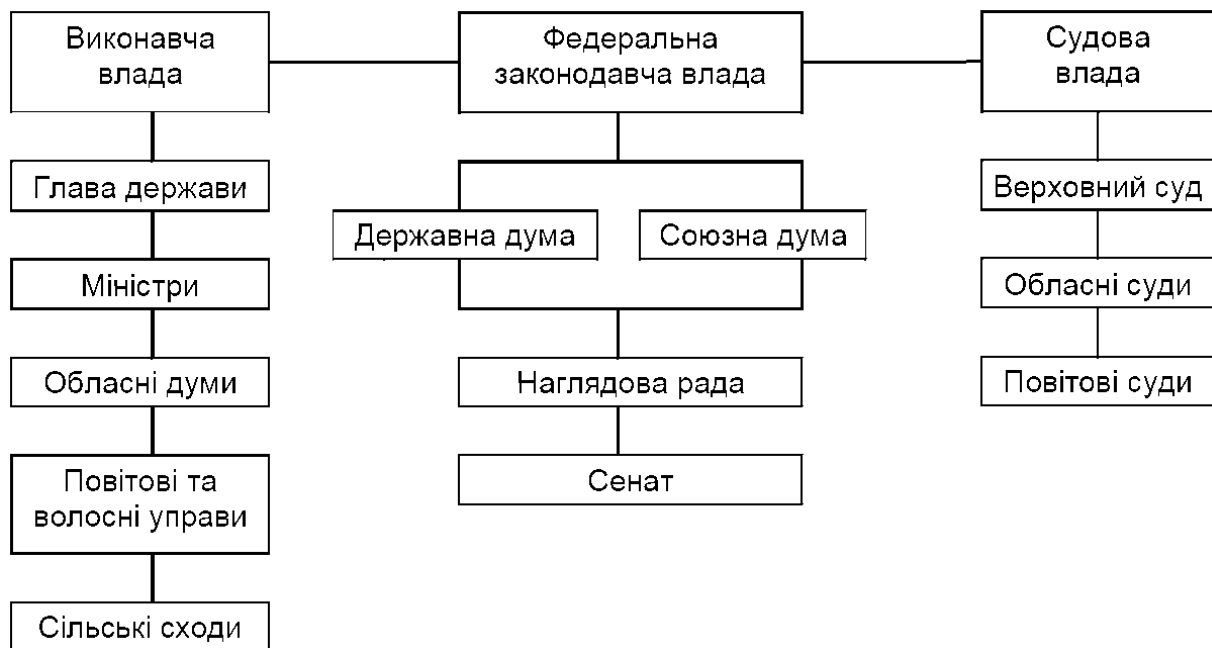


Рис. 7.2. Державне управління в Україні за конституційним проектом М. Драгоманова (1884 р.)

Згідно з Конституцією М. Драгоманова, федеральна законодавча влада зосереджувалась у руках двох дум: Державної думи, члени якої обирались сходами по особливих виборчих округах і Союзної думи, члени якої обирались обласними думами, діяли на основі наданих їм наказів і могли в будь-який час змінюватися. Під час перерв у роботі цих двох дум у державі діяла створена ними Наглядова рада.

Федеральна виконавча влада зосереджувалась у руках Глави держави й призначених ним міністрів, відповідальних перед обома думами. Главою держави міг бути як спадкоємний імператор, так і всенародно обраний голова Всеросійського державного союзу. Глава держави оприлюднював закони,

контролював їх виконання, переслідував порушників, мав право за згодою Союзної думи розпускати Державну думу (у такому разі припиняла існування й сама Союзна дума) і призначати нові вибори.

Функції вищого конституційного нагляду в державі виконував Сенат, що складався із сенаторів, які призначалися Главою держави довічно за пропозицією Союзної думи. Сенат за поданням повітових і обласних дум або Глави держави розглядав питання невідповідності законів Конституції держави.

Щодо внесення змін до Конституції, то їх мав право вносити створений спеціально для цього установчий орган – Державний собор. Він формувався із членів обох дум та гласних, обраних додатково обласними думами в такій кількості, щоб число членів Державної думи й новообраних депутатів дорівнювало кількості членів Державної думи. Зміни основних законів федерації допускалися лише за згодою 2/3 депутатів кожної з дум і затвердженням Державного собору.

Третя гілка влади – судова, дещо перепліталася із законодавчою, оскільки очолювалася Верховним судом у складі Кримінального департаменту Сенату та Союзної думи. Йому підпорядковувались суди нижчих інстанцій – обласні, повітові, міські. Передбачалось крім мирових суддів запровадження суду присяжних.

Отже, М. Драгомановим пропонувалась досить демократична форма державного управління із широким місцевим самоврядуванням.

Подальший розвиток конституційний проект М. Драгоманова знайшов у подібному ж проекті його послідовника Михайла Грушевського. У травні 1905 р. у зв'язку з початком Першої російської революції він оприлюднив статтю під назвою «Конституційне питання і українство в Росії». У ній учений детально розробив свій механізм національно-територіальної децентралізації Російської імперії, згідно з яким остання повинна була бути реорганізована у федеративну державу, розділену на автономні національно-територіальні області з широким самоврядуванням замість існуючих губерній. На думку М.

Грушевського, кожна територія з одним мільйоном мешканців певної приналежності повинна мати статус автономної одиниці з широким самоврядуванням і власним сеймом. Такий сейм мав би відати шкільною системою, вищою освітою, охороною здоров'я, поліпшенням побуту населення, торгівлею, утриманням в належному стані шляхів, контролював би частину вищої адміністрації і місцеву поліцію, призначав би деяку кількість суддів. При цьому М. Грушевський зауважував, що більша національна територія має більші повноваження місцевого сейму. Таким чином, він натякав, що Україна з населенням 30 млн мешканців повинна мати свій власний сейм з іще більшими повноваженнями, ніж він згадував вище.

Щодо формування влади автономних національно-територіальних областей, то вона, на думку М. Грушевського, має належати сейму й утвореному ним місцевому урядові. Вибори в обласні сейми мають відбуватися на основі загального, рівного, прямого й таємного голосування під наглядом так званих виборчих бюро, складених з представників усіх партій, що беруть участь у голосуванні. У проекті пропонувалося надати право вибирати певну частину (25%) членів обласних сеймів школам, університетам, науковим товариствам і професійним об'єднанням.

Щодо центральних федеральних державних органів, зокрема законодавчих, то вони, на думку вченого, повинні формуватися на основі непрямих виборів. Так, центральний парламент буде формуватися з делегатів обласних сеймів, представлений у ньому, наприклад, за такою квотою: один депутат парламенту від чотирьох депутатів обласного сейму. Центральний парламент формує федеральний уряд.

Таким чином, конституційний проект М. Грушевського 1905 р. базувався на двох основних принципах, з одного боку, центральний репрезентативний федеративний уряд, а з другого – широка національно-територіальна децентралізація. Національно-територіальні сейми з урядами місцевого самоврядування мали б стати основними складовими частинами

держави, а центральний парламент, обраний непрямыми виборами, ділив би повноваження центрального уряду з місцевою владою.

На початку 1917р., коли в Росії царизм був повалений і до влади прийшов Тимчасовий уряд, створились сприятливі умови для реалізації конституційних проектів М. Драгоманова та М. Грушевського, тим більше, що останній був обраний главою Центральної ради.

У квітні 1917 р. у м. Києві відбувався Український національний конгрес, в якому взяло участь понад 900 делегатів від усіх регіонів України. Він обрав новий склад Центральної Ради на чолі з Михайлом Грушевським у кількості 150 чол. Конгрес висунув вимогу національно-територіальної автономії України в складі демократичної федеративної Росії. Виконуючи рішення конгресу й волю українського народу, Центральна Рада в кінці травня 1917 р. посилає в Петроград українську делегацію для ведення переговорів із цього питання на чолі з Володимиром Винниченком. Однак російський Тимчасовий уряд відмовив українцям в автономії, мотивуючи це тим, що він не має таких повноважень і що це прерогатива російських Установчих зборів.

Відмова Тимчасового уряду надати автономію Україні призвела до того, що під тиском української громадськості 10 червня 1917 р. Виконавчий комітет Центральної ради видав I Універсал. Цим документом самочинно проголошувалася автономія України. У ньому говорилося: «Хай буде Україна вільною. Не одділяючись від усієї Росії, не розриваючи з державою російською, хай народ український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям. Хай порядок і лад на Вкраїні дають вибрані вселюдним, рівним, прямим і таємним голосуванням Всенародні українські збори (Сейм). Усі закони, що повинні дати той лад у нас, на Вкраїні мають право видавати тільки наші Українські збори».

Відповідно до I Універсалу 15 червня 1917 р. Мала Рада утворила місцевий автономний уряд – Генеральний секретаріат у кількості 8 генеральних секретарів та генерального писаря. Генеральний секретаріат очолив Володимир Винниченко, разом із тим виконуючи обов'язки

генерального секретаря внутрішніх справ. Генеральними секретарями були також призначені Христофор Барановський, Сергій Єфремов, Борис Мартос, Симон Петлюра, Валентин Садовський, Микола Стасюк, Іван Стешенко, а генеральним писарем – Павло Христюк. За партійним складом соціал-демократи обіймали чотири, есери – дві, соціал-федералісти (колишні тупівці) – одну й позапартійні – дві посади. Формування уряду за професійною ознакою зумовило посилення в ньому позиції соціал-демократів, хоча в політичному житті України на той час найвпливовішою була партія есерів.

Проголошення I Універсалом автономії України занепокоїло російський Тимчасовий уряд і прихильників «єдиної неподільної Росії». Втрачаючи авторитет серед російського населення й боячись остаточно втратити Україну, Тимчасовий уряд змушений був піти на деякі поступки українцям. У кінці червня 1917 р. в Київ прибула делегація російського уряду в складі Олександра Керенського, Михайла Терещенка та Граклія Церетелі, де відбулися переговори з представниками Центральної ради. Переговори закінчилися певним компромісом, зокрема, російський Тимчасовий уряд зобов'язувався визнати автономію України не чекаючи Всеросійських Установчих зборів. Центральна рада визнавалася крайовим органом влади на Україні, а Генеральний секретаріат як автономний уряд, але підпорядкований Тимчасовому уряду. Угода мала бути оформлена двома документами – постановою Тимчасового уряду «Про національно-політичне становище України» та II Універсалом Центральної ради. Крім того, Центральна рада повинна була розробити Положення про компетенцію Генерального Секретаріату під назвою «Статут вищого управління України», який повинен був затвердити Тимчасовий уряд.

2 липня 1917 р. Тимчасовий уряд заслухав звіт делегації про переговори в Києві і про досягнуту угоду. Однак третина міністрів уряду, зокрема представлених партією кадетів, категорично виступили проти будь-якої автономії України й на знак протесту вийшли зі складу уряду, спровокувавши його кризу. Був сформований новий склад Тимчасового уряду переважно з

соціалістів на чолі з Олександром Керенським, який ухвалив постанову «Про політичне становище України», визнавши її автономію. До Києва була надіслана телеграма про це рішення. Одержавши постанову, Центральна рада 3 липня 1917 р. опублікувала текст II Універсалу. У ньому йшлося про те, що Центральна рада і Генеральний секретаріат стають крайовими органами влади. Рада буде поповнена представниками інших національностей, які живуть в Україні. У ньому давалась обіцянка не відривати України від Росії і визнавалось, що остаточно автономію України мають встановити Всеросійські установчі збори.

Таким чином, I та II Універсали Центральної ради відновлювали Українську автономну державу в складі Росії. Вони зафіксували таку структуру органів державного управління в Україні (див. рис. 27).



Рис. 7.3. Матриця формування органів державного управління в Україні в період Центральної ради 1917 р.

Згідно з домовленістю між Центральною радою та російським Тимчасовим урядом був розроблений «Статут вищого управління в Україні», який 16 липня 1917 р. був затверджений Малою радою. По суті, це була Конституція про автономний устрій України. У кінці липня 1917 р. до Петрограда виїхала українська делегація на чолі з В. Винниченком, щоб

подати Статут на затвердження. Але Тимчасовий уряд відхилив його і 14 серпня 1917 р. видав «Тимчасову Інструкцію для Генерального Секретаріату» за підписом Олександра Корейського. Інструкція значно обмежувала права України. Генеральний секретаріат мав стати не органом Центральної ради, а Тимчасового уряду й призначався тільки ним. Кількість генеральних секретарів зменшувалося вдвоє, з 14 до 7, а українська територія звужувалася з 9 до 5 губерній (Київська, Волинська, Подільська, Полтавська й частково Чернігівська). До складу генеральних секретарів мало входити 4 неукраїнці.

Таким чином, російський уряд намагався протиставити законодавчу (Центральна рада) та виконавчу (Генеральний секретаріат) владу в Україні, підірвати елементи української державності з середини. Генеральний секретаріат фактично не одержував виконавчих функцій, а ставав тільки проміжним органом між Тимчасовим урядом і українськими губерніями. Із сфери його компетенції вилучалися військові та продовольчі справи, пошта, телеграф, суд.

Тимчасова Інструкція викликала хвилю обурення й палкі дебати в Центральній раді, але врешті-решт на пропозицію соціал-демократів її було прийнято для подальшої боротьби за утворення української держави. Відповідно до попередньої домовленості було сформовано новий уряд на чолі з Володимиром Винниченком, в якому було збільшено представництво від Української партії соціал-федералістів і поповнено його склад за рахунок російських, єврейських і польських національних меншин. Тимчасовий уряд затвердив цей новий склад Генерального секретаріату.

Однак падіння Тимчасового уряду й прихід до влади в Петрограді більшовиків на чолі з Володимиром Леніним 25-26 жовтня 1917 р. в результаті збройного повстання загострив стосунки між новим більшовицьким урядом – Радою народних комісарів і Центральною радою, оскільки остання засудила більшовицький переворот і не визнала законність приходу більшовиків до влади. 7 листопада 1917 р. Українська Центральна рада опублікувала III Універсал, який проголошував Українську Народну Республіку. У той же час у

ньому говорилося, що Україна залишиться в федеративному союзі з Росією, якщо там буде всенародно обраний демократичний уряд. Така позиція Центральної ради викликала незадоволення в Петрограді. Формально визнаючи право українців на свою державу, більшовицький уряд вирішив усунути ворожу йому Центральну раду від влади й на її місце поставити в Україні більшовицький уряд.

Із цією метою вони разом з українськими більшовиками розробили план захоплення влади на Україні на I Всеукраїнському з'їзді Рад, який розпочав свою роботу 4 грудня 1917 р. в Києві, але це їм не вдалося. Після цього українські більшовики, спираючись на підтримку російських більшовиків 11-12 грудня 1917 р. скликали в Харкові свій з'їзд рад, який проголосили I Всеукраїнським з'їздом рад, хоч для цього вони не мали підстав, оскільки на ньому були представники лише від 80 рад (всього на Україні було понад 200 рад) та й ті представляли лише переважно східний регіон України. На цьому з'їзді вони утворили маріонетковий уряд України під назвою «Народний секретаріат». З'їзд проголосив радянську владу на Україні й закликав українців розпочати боротьбу проти законної влади – Центральної ради та Генерального секретаріату, чим розв'язав громадську війну на Україні.

У той же час Рада народних комісарів Росії надіслала українській Центральній раді ультиматум за підписом Леніна й Троцького, умови якого були неприйнятні для України і означали втручання Росії в її внутрішні справи, а тому 5 грудня 1917 р. він був відкинутий українською стороною. Оскільки в ультиматумі ставилась вимога, що в разі його неприйняття Центральною радою – це буде означати початок війни між Росією і Україною, то дійсно з кінця грудня 1917 р. розпочалася Перша радянсько-українська війна. У зв'язку із цим, 22 січня 1918 р. Центральна рада опублікувала IV Універсал, за яким Українська Народна Республіка проголошувалась незалежною державою. Було сформовано новий уряд – Раду народних міністрів на чолі з українським есером Всеволодом Голубовичем.

Однак і цей уряд, особливо в умовах приходу на Україну згідно з Брестським мирним договором від 9 лютого 1918 р. німців та австріяків, не справився з управлінням в Україні і 29 квітня 1918 р. разом із Центральною радою був усунутий від влади в результаті державного перевороту гетьмана Павла Скоропадського.

Однією з головних причин падіння Центральної ради було те, що вона не зуміла створити ефективну місцеву владу й місцеве самоврядування. Це, зокрема, було зумовлено тим, що й сам голова Центральної ради Михайло Грушевський недооцінював роль місцевих органів влади, вважаючи, що головне мати владу в столиці. У перші місяці Центральної ради він підкреслював: «хто керує в Києві, той панує по всій Україні». Однак подальший розвиток подій переконливо довів, що М. Грушевський фатально помилявся. Минув деякий час і виявилось, що «поза столицею край жив своїм власним життям». За висновком Дмитра Дорошенка, «опанувавши осередок, Київ та й то не цілком, провідники Центральної ради зовсім не зуміли так само опанувати провінцію..., не зуміли зорганізувати вірного собі адміністративного апарату на місцях». Призначені Центральною радою губернські й повітові комісари не зуміли стати дійовими представниками Центральної ради й в основному жалілися на анархію й безладдя на місцях. Це пояснювалося й тим фактором, що поряд з ними в містах і селах діяли Ради робітничих і селянських депутатів, а також старі органи місцевого самоврядування дореволюційної Росії.

Така ситуація на місцях викликала серйозне занепокоєння різних політичних сил. Так, 1-6 грудня 1917 р. відбувалась третя сесія Всеукраїнської Ради селянських депутатів, яка прийняла спеціальну постанову з проблем місцевої влади. Провідна ідея постанови полягала в тому, щоб побудувати її працездатну модель.

«Визначаючи, що для того, щоб усунути безладдя на місцях і запобігти анархії на території Української Народної Республіки потрібно негайно сконструювати єдину демократичну місцеву владу, яка б виявляла об'єднану

народну волю і контролювалася всім народом через свої органи. Всеукраїнська Рада селянських депутатів постановила:

1. Звернутись до Центральної ради аби Генеральним Секретаріатом було видано негайно інструкцію про утворення місцевої влади в таких формах:

а) вища влада в губернії належить губерніальним комітетам, які складаються з представників – по одному від губерніальної Народної ради, місцевої Думи, Земельного комітету, рад робітничих і солдатських депутатів?, 4 представників від рад селянських депутатів і одного від губерніального комісара; в повітах – повітовим комітетам, сконструйованим на таких же підставах, що й губернські; в межах волості влада має належати волосним народним радам (земствам);

б) вищезазначені органи є виконавчими органами Генерального Секретаріату; всі інші органи не мають права розпоряджатися в справах управління.

2. Вибори комісарів повинні належати радам селянських депутатів з участю представників рад робітничих депутатів».

На перший погляд, модель, запропонована сесію, була не менш громіздкою порівняно з існуючою, проте в ній містився дуже важливий принцип, який у сучасній українській теорії й практиці державного будівництва називається «виконавча вертикаль». Саме такої вертикалі й не вистачало Центральній раді. Однак, замість того, щоб прислухатись до вимог сесії і виправити ситуацію, Центральна рада, навпаки, ускладнила її. Це виявилось в IV Універсалі, який не тільки не зміцнив виконавчу вертикаль, а й посилив тодішнє безладдя. Так, цим документом Центральна рада зобов'язувала уряд «додати до помочі місцевим самоврядуванням ради робітничо-селянських і солдатських депутатів, вибраних з місцевих людей».

У зв'язку із цим, з'явилася ще одна ланка, а точніше – легалізувалася, тому що ради не припиняли своєї діяльності. Справді, їх не можна було ігнорувати, адже на кінець 1917 р. в Україні їх уже налічувалось близько 300.

IV Універсал визнавав цей факт, але ніяк конкретно не «вписував» ради в існуючу структуру місцевих органів.

6 березня 1918 р. Центральна рада внесла ще більше безладдя в місцеве управління, затвердивши закон «Про поділ України на землі», згідно з яким ліквідовувались губернії та передбачалось утворення 32 землі, зокрема, такі як «Київ з околицею до Ірпеня та Стугни і за Дніпром, приблизно на 20 верст, Волинь, Черкаси, Поділля, Донеччина, Чернігівщина, Переяславщина, Одеса з територією до Дністровського лиману, Полтавщина, Слобожанщина, Харків з повітом і частинами Банківського й Білгородського повітів тощо.

Отож організація місцевої влади мала відповідати цьому поділові, але Центральна рада виявилася нездатною щось змінити на краще, більше того, таке рішення призвело до її послаблення й падіння. Правда, 21 березня 1918 р. за тиждень до її падіння Центральна рада прийняла законопроект про доповнення до «Тимчасового положення про губерніальних і повітових комісарів», що був затверджений ще 19 вересня 1917 р. Тимчасовим урядом. У ньому проголошувалося, що «розруха і анархія, яка охопила всю Україну, вимагає рішучих, негайних заходів». Саме тому пропонувалося розширити повноваження губернських комісарів – відповідно до законопроекту вони одержували право «видавати обов'язкові постанови по справах, які торкаються порушення громадського порядку, спокою та державної безпеки», зокрема, «накладати в адміністративному порядку штраф до 3000 карбованців або карати тюрмою до 3 місяців».

Однак це вже не мало ніяких наслідків, 29 квітня 1918 р. Центральна рада впала.

За іронією долі, саме в цей день була прийнята Конституція УНР – одна з найдемократичніших на той час. Вона складалася зі вступу та 32 статей, які були об'єднані в сім розділів, а саме: загальні положення, права громадян, органи влади УНР, Всенародні Збори УНР, Суд УНР, національні союзи, про тимчасове припинення громадянства та свобод. Конституція послідовно визначала соціально-політичну організацію українського суспільства.

Відповідно до прийнятої Конституції в УНР встановлювалась така система державного управління (див. Рис. 7.4).

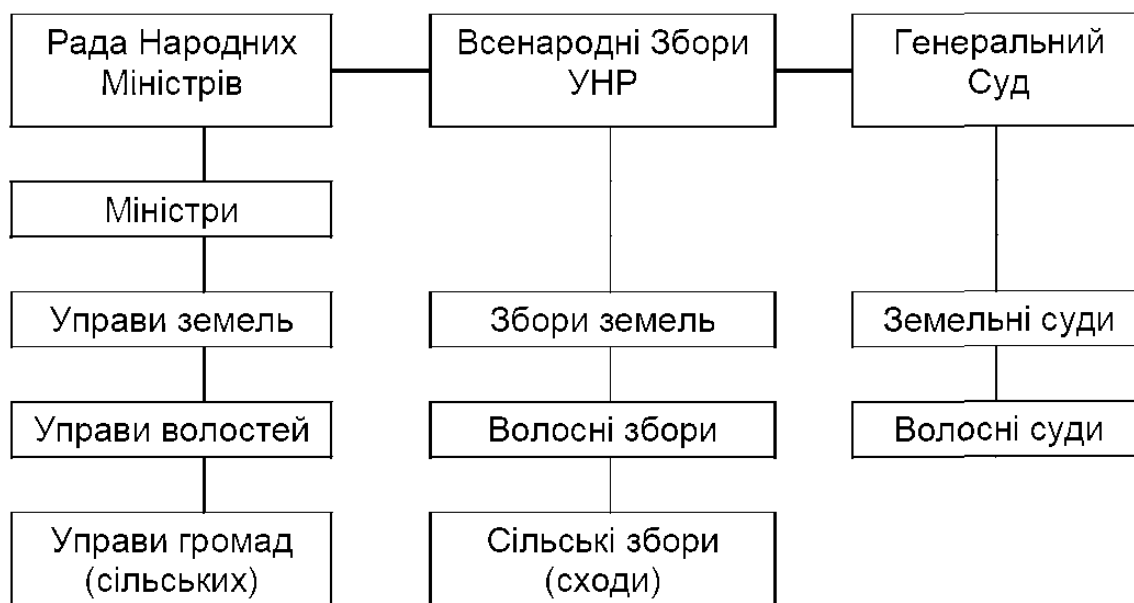


Рис. 7.4. Державне управління в УНР відповідно до Конституції 29 квітня 1918 р.

Отже, верховним органом влади в УНР були Всенародні збори, що обиралися в результаті всенародних виборів і здійснювали вищу законодавчу владу. Вони формують органи виконавчої і судової влади в УНР (ст.23). Вища виконавча влада належить Раді Народних Міністрів (ст.24), а «вищим органом судовим є Генеральний Суд УНР» (ст. 15). Місцеве самоврядування представлено «виборними Радами» й «управами громад, волостей і земель», причому лише їм «належить єдина безпосередня місцева влада». Міністри УНР тільки контролюють і координують їх діяльність, безпосередньо або через призначених ними урядовців, не втручаючись до справ, які знаходяться у віданні відповідних рад і управ. Всякі спори між вищою виконавчою владою і місцевими органами влади вирішує Суд УНР.

Отже, відповідно до Конституції 1918 р. УНР мала б стати класичною парламентською республікою з широким місцевим самоврядуванням. Однак у день прийняття Конституції був обраний президент УНР, хоча така посада в ній не була передбачена. Ним став Михайло Грушевський. Певною мірою це

можна пояснити тим, що Центральна рада приймала Конституцію як перспективний документ, як своєрідний заповіт, бо добре усвідомлювала свою приреченість. Однак сподіваючись в той же час на краще, вона прагнула зміцнити свої позиції шляхом введення посади Президента, оскільки інші структури управління Центральної ради виявились абсолютно нездатними для оперативного управління країною. Проте цього разу Центральна рада запізнилась із кардинальною реформою державного управління.

7.2. Організація державної влади й управління в період Гетьманату

29 квітня 1918 р. Центральна Рада була усунута від влади. У той же день на хліборобському з'їзді в Києві з ініціативи Союзу земельних власників було оголошено гетьманом України генерала Павла Скоропадського. У ніч з 29 на 30 квітня його прибічники захопили всі інституції й найважливіші об'єкти, причому майже без жертв (загинуло троє гетьманців). Так на Україні було встановлено владу Гетьманату.

Політичні сили, що привели до влади Скоропадського, розраховували на те, що в пам'яті українців збереглись згадки про козацькі часи й Українську гетьманську державу, започатковану Богданом Хмельницьким. Слід зазначити, що в українському суспільстві того часу були не тільки політичні сили, так звані «хліборобський клас», який був зацікавлений у такій формі державного правління, але й теоретики (ідеологи), які обґрунтовували доцільність і переваги такої держави для українців. Одним із таких теоретиків був видатний український політолог та історик того часу (поляк за походженням) В'ячеслав Липинський. Він розробив так звану «монархічно-класократичну модель державного управління в Україні». Суть її полягала в тому, що українці – це хліборобський народ, а тому провідне місце в українському суспільстві повинні займати хлібороби-землевласники, які є носіями державної ідеї. Однак, як і кожна соціальна верства, хліборобський клас теж ділиться на активну меншу частину – еліту, тобто аристократію або класократію і пасивну більшість, до якої відноситься решта сільського населення. На думку В.

Липинського, подібний поділ є і в інших верствах українського населення – робітничому класі та інтелігенції. Саме «еліта» або «класократія» є будівником держави, саме вона повинна здійснювати управління державою.

Таким чином, В. Липинський уявляв Українську державу як велике хліборобське господарство, яке так само, як звичайне господарство, мусить мати свого господаря й таким госпо дарем повинен стати монарх – гетьман. Розуміючи всі недоліки монархій (перед його очима стояло беззаконня й свавілля царського самодержавства), В. Липинський хотів бачити в Україні втілення ідеальної монархії, якою, на його думку, може стати спадковий гетьманат, влада якого обмежена класократією. Інакше кажучи, він виступав за правову монархію. Отже, В. Липинський обґрунтував як найбільш доцільну для України «класократично-монархічну модель державного управління», що в найдовершенішому вигляді подається в його фундаментальній праці «Листи до братів – хліборобів», виданій у 1926 р.

Саме на таких ідеологічних підвалинах і будував Українську державу гетьман Павло Скоропадський і його оточення, до складу якого і входив В. Липинський. Свою діяльність гетьман розпочав з рішучої відмови від політики Центральної ради й обіцянок повернути життя в нормальне русло. У концентрованому вигляді його програма була викладена в «Грамоті до всього українського народу» від 29 квітня 1918 р. У «Грамоті» він вказує на необхідність взяття ним влади в Україні, основною причиною чого було те, що «бувше Українське Правительство (мається на увазі Центральна рада) не здійснило державного будівництва України», бо «було зовсім нездатне до цього». «Бешкети і анархія, – говорить далі в Грамоті, – продовжуються на Україні, економічна руїна і безробіття збільшуються й розповсюджуються з кожним днем, і врешті перед найбагатшою колись Україною стає грізна мара голоду. При такому становищі, що загрожує новою катастрофою Україні, глибоко сколихнулися усі трудові маси населення. Вони виступили з категоричними домаганнями негайно збудувати таку державну владу, яка здатна була б забезпечити населенню спокій, закон і можливість творчої праці.

Як вірний син України, я постановив відгукнутися на сей поклик і взяти на себе тимчасово всю повноту влади».

Узявши «на прохання трудового народу» владу на себе (так само чинили до й після Скоропадського), гетьман заявив, що він відміняє усі закони і ухвали, видані соціалістичною Центральною радою. У грамоті оголошувалось відновлення приватної власності і свобода підприємництва та торгівлі. Основою гетьманської держави, яка віднині називатиметься Українською державою замість старої назви Українська Народна Республіка, стає українське козацтво, яке потрібно якнайшвидше відродити.

Введення гетьманської влади на Україні, на думку прихильників такої влади, потрібно розглядати як перший крок на шляху переходу від малоефективної в даних умовах парламентської до більш ефективної моделі організації державної влади і управління – монархічної. В заяві Ради Міністрів Української держави від 10 травня 1918 р. вказувалось на те, що «гетьман не думає стати самодержцем. Назва гетьман – це втілення в історичній національно-українській формі ідеї незалежної і вільної України. Стоячи на чолі українського правительства, гетьман тим самим відновлює й закріплює в народній свідомості думку про колишні народні й козацькі вольності».

Декларована Грамотою Скоропадського ідея сильної влади заради забезпечення порядку в державі, політичних і соціальних реформ утілилась у затверджених ним же 29 квітня 1918р. «Законах про тимчасовий державний устрій України». У них зазначалось, що верховна влада в усій Українській державі належить виключно гетьманові. Він призначає «отамана Ради Міністрів» і за його поданням затверджує «Кабінет у повнім його складі». Так само він і «скасовував» його. Гетьман виступає також як «найвищий керівничий всіх зносин української держави з закордонними державами» і «Верховний воєвода української армії», а також «здійснює помилування». Отже, як ми бачимо, практично вся виконавча влада зосереджувалася в руках гетьмана.

Однак законами 29 квітня 1918 р. гетьман уособлював не тільки виконавчу, а й законодавчу владу, адже саме він «стверджував закони й без його санкції ніякий закон не міг мати сили». Більше того, «Законами про тимчасовий державний устрій України» парламент взагалі не передбачався. Гетьман мав великий вплив і на судову систему, оскільки він призначав Порядкуючого Генерального суддю та всіх Генеральних суддів.

Отже, після приходу до влади Гетьман, незважаючи на заяву Ради Міністрів, насправді зосереджував в собі функції монарха. Правда, в «Законах про тимчасовий державний устрій України» підкреслювалось, що гетьман буде виконувати свої функції, окреслені цим актом, тільки тимчасово – «до обрання Сейму й відкриття його діяльності». Про необхідність скликання найвищого законодавчого органу – «Державного Сейму» йшлося також у гетьманській Грамоті 29 квітня 1918 р. та в інших документах. Однак задуманому планові чіткого розмежування законодавчої і виконавчої влади так і не судилося здійснитись.

Що ж стосується Ради Міністрів як органу виконавчої влади при Гетьманові, то її функції були обмежені. Згідно із «Законами про тимчасовий державний устрій України» на неї покладалися «напрям і об'єднання праці окремих секцій» (тобто відомства) за «прикметами як законодавчої, так і найвищої державної Управи». Раду Міністрів очолював Отаман – Міністр. «Керування» її справами покладалося на Генерального Секретаря і підпорядковану йому державну Генеральну Канцелярію. Щоправда, через деякий час Отаман – Міністр став називатися традиційно – Головою Ради Міністрів, а Генеральний Секретар – Державним секретарем. 25 травня 1918 р. гетьман затвердив «Положення про Малу Раду Міністрів», яка формувалася з товаришів міністра, або в сучасному розумінні заступників. Мала рада повинна була розглядати, зокрема, «ті законодавчі й адміністративні пропозиції окремих міністрів, що в силу їх нескладності не потребували згоди відомств в письмовій формі», «проекти штатів і кошториси окремих міністерств» та інші подібні питання.

Щодо системи центральних виконавчих органів Української держави, то вона порівняно з добою Центральної ради не зазнала істотних змін. Так, у складі гетьманського уряду, затвердженого на початку травня 1918 р., бачимо міністрів внутрішніх справ, фінансів, торгівлі й промисловості, земельних справ, харчових справ, судових справ (з 15 липня – юстиції), закордонних справ, військового міністра, генерального контролера. Стосовно нових міністрів, то додатково з'являється лише два – «Міністр народного здоров'я» і «Міністр сповідань», який повинен був займатися релігійними проблемами.

Паралельно вдосконалювалася внутрішня структура самих міністерств, які поділялися переважно на департаменти. Наприклад, до складу Міністерства торгівлі й промисловості входили департаменти загальних справ, фабрично-заводський, гірничий, внутрішньої торгівлі, торгового мореплавства і портів. Міністерство народної освіти складалось із таких департаментів: вищої, середньої, нижчої та професійної освіти. До Міністерства сповідань входили департаменти православної церкви, інослов'янських та іновірних сповідань, духовної просвіти.

Деякі міністерства мали складнішу структуру. Так, Міністерство внутрішніх справ, крім департаментів міського самоврядування, державної варти, що прийшла на зміну міліції, страхування й біженців, включало також головне управління військового обов'язку та управління у справах преси. При цьому ж Міністерстві діяли Українське Телеграфне Агентство (УТА) і Позавідомча ревізійна комісія.

Деякі управління функціонували в складі міністерств як цілком самостійні органи. Зокрема, при Міністерстві юстиції таким було «Головне управління місцями ув'язнення». Однак найпоказовішим у цьому відношенні могло бути Міністерство народної освіти, яке спеціальним законом від 21 червня 1918 р. було перейменовано в Міністерство народної освіти та мистецтва, при цьому в ньому утворювалось Головне управління мистецтв і національної культури з власним бюджетом.

Слід також звернути увагу на подальший розвиток у період Гетьманату інституту державної служби. Після приходу до влади гетьмана з державної служби було звільнено лише призначених Центральною радою міністрів та їх заступників. Решта чиновників згідно з гетьманською «Грамотою до всього українського народу» від 29 квітня 1918 р. лишалися на своїх посадах. Однак відповідно до закону, затвердженого гетьманом 25 травня 1918 р., усі, хто перебував на державній службі або планували поступити до неї, мали принести «урочисту обітницю» на вірність Українській державі такого змісту: «Урочисто обіцяю вірно служити державі українській, визнавати державну владу, виконувати всі її закони і всіма силами охороняти її інтереси і добробут». Аналогічні «обітниці» за цим же законом, але дещо іншого змісту, приносили також судді й військові. Додамо, що закон про державну службу сучасної України теж передбачає подібну присягу.

Трохи пізніше був прийнятий ще один закон, що стосувався державних службовців. Це закон «Про порядок призначення на державну службу», що регламентував, які чиновники, залежно від класу посади, призначалися безпосередньо гетьманом, а які – конкретним міністром. У перспективі передбачалася розробка комплексного акта, що охопив би всі питання державної служби, але до його затвердження не припинялася чинність «всіх законів російської держави про цю службу». У той час слід зазначити, що на відміну від системи центральних органів Української держави, гетьман Павло Скоропадський значно менше приділяв уваги формуванню органів місцевого управління. «Закони про тимчасовий устрій України» практично не торкалися цієї проблеми. Лише в гетьманській «Грамоті до українського народу» від 29 квітня 1918 р. повідомлялося, що разом із Центральною радою розпускаються й усі земельні комітети. Стосовно інших місцевих органів у Грамоті нічого не було сказано, але це давало підставу до висновку, що це стосується й інших сформованих Центральною радою місцевих органів управління.

Дійсно, після сформування центрального уряду – Ради Народних Міністрів на чолі з Ф. Лизогубом, призначені Центральною радою губернські

й повітові комісари були усунуті зі своїх посад. їх замінили так звані «старости», які очолили місцеву адміністрацію. Офіційний наказ про їх призначення був підписаний тодішнім головою Ради Міністрів та міністром внутрішніх справ Федором Лизогубом 14 травня 1918 р.

Через чотири дні після цього було видано «Закон про Державну варту (міліцію)». Вона підпорядковувалася безпосередньо старостам. На рівні губернії функціонував «помічник-інспектор Державної варти», на повітовому рівні – «начальник повітової Державної варти». Один вартовий (міліціонер) мав припадати на 400 осіб населення. На перший погляд утворення Державної варти нібито не мало принципового значення, однак насправді ця подія свідчила про те, що нова влада, врахувавши повчальний досвід своєї попередниці Центральної ради, намагалася створити сильну місцеву адміністрацію.

За своїм статусом губернські старости виконували майже ті ж функції, що й губернатори в царській Росії. З відновленням міських дум і земств система місцевого управління наближалася до колишньої російської моделі. Особливо це стало очевидним, коли законом від 1 серпня 1918 р. у Києві було сформовано Управління столичного отамана на кшталт колишнього російського градоначальника. Аналогічна інституція тільки під назвою «Управління місцевого отамана» діяла і в Одесі.

Забігаючи трохи вперед, додамо також, що вже під самий фінал Гетьманщини – 30 листопада 1917 р. – з ініціативи Міністерства внутрішніх справ було видано Закон «Про зміну, доповнення та скасування діючих узагальнень про волосні, повітові і губернські установи з управління сільськими місцевостями», який відновив інститут колишніх «земських начальників» і за прикладом російських «уездных съездов» і «губернских присутвий» утворював повітові та губернські ради в сільських справах.

Загалом системою місцевої адміністрації, як і в УНР, «завідувало» Міністерство внутрішніх справ. Визначаючи основні засади його діяльності, тодішній Державний секретар І. Кістяківський на з'їзді губернських старост 19

вересня 1918 р. заявив, що на Міністерство внутрішніх справ покладено тяжке завдання впорядкування місцевого життя. Розвиваючи свою думку він одразу ж перейшов до проблем місцевого самоврядування: «Поза державною роботою місцевих людей, поза працею земських і міських самоврядувань місцеве життя неможливе, однак досвід революції показав, що місцеве самоврядування, збудоване на протидержавному виробничому законі, знищило місцеве господарство та повернуло господарче життя земств і міст в боротьбу політичних програм».

Таким чином, у виступі І. Кістяківського виразно проступає проблема, що ускладнювала ситуацію в Українській державі протягом усього її недовгого існування: хронічний конфлікт між місцевою адміністрацією і органом місцевого самоврядування.

Щодо причин цього конфлікту за часів Гетьманату, то проблема полягала в тому, що українські кола, українські політичні партії, більшість яких сповідувала соціалізм, вороже ставилися до гетьмана та його органів влади. Так, Володимир Винниченко називав політичний режим Української держави Скоропадського «чорносотенно-буржуазною вакханалією». Таких же поглядів дотримувалося й чимало його соратників. Тим більше, що в особі гетьмана вони бачили противника українства, незважаючи на його численні заяви про «національно-український характер» нової держави.

За цих умов органи місцевого самоврядування, у складі яких було чимало прихильників колишньої Центральної ради, зустріли гетьмана настільки вороже, що 6 травня 1918 р. міністр внутрішніх справ Федір Лизогуб заборонив з'їзд представників міст, що мав відбутися 9 травня 1918 р. в Києві, а деякі органи місцевого самоврядування, наприклад Катеринославська й Одеська міські думи, взагалі були розпущені.

Оскільки цей процес набував дедалі повсюдного характеру, то 7 червня 1918 р. той же Ф. Лизогуб розіслав губернським і повітовим старостам телеграми, відповідно до яких запроваджуватись «надзвичайні заходи», тобто розпуск органів місцевого самоврядування, міг здійснюватись лише у

«виключних випадках». Утім, це не завадило затвердженню 29 червня 1918 р. закону про надання губернським старостам права розпускати волосні земські збори й управи, причому підставою для такого рішення могли бути «шкідливе для місцевого господарства ведення справ» або «зловмисний характер постанови зборів».

Паралельно гетьманська адміністрація працювала в напрямі формування «свого» самоврядування, оскільки добре усвідомлювала руйнівні наслідки дальшого протистояння. Програма дій у цій сфері є в Заяві (Декларації) гетьманського кабінету від 10 травня 1918 р., де сказано: «Господарська земська самоуправа надто дорогі теперішньому Правительству, в склад котрого увійшли особи з довгою минулою громадською діяльністю на полі місцевого життя, і підозріння немов би Правительство бажало зменшити права місцевої самоуправи й усунути з неї широкі верстви населення повинні з тої причини зовсім відпасти. Одначе досвід останнього часу показав, що правильне ставлення місцевого господарства можливо тільки під умовою притягнення до цієї справи більше підготовлених елементів, для чого потрібно буде, зберігши загальний демократичний характер земських і міських управ, внести у виборчий закон до цих інституцій такі зміни, котрі забезпечували б продуману та плідотворну роботу для добра місцевого населення».

Однак фактично ці зміни звелися до того, що відповідно до нового Закону про вибори до земств від 5 вересня 1918 р. вводилася куріальна система – дві курії залежно від суми земського податку – та інші обмеження. Роз'яснюючи новий Закон, міністр внутрішніх справ Ігор Кістяківський заявив: «Наша куріальна система приведе до того, що земське життя буде направляти середня курія – хлібороби, елемент досить культурний і виключно національний».

На практиці ці «благі» наміри лише посилили як конфлікт між державною адміністрацією й українським національним рухом, так і загальне безладдя на місцях. У забороненому в червні 1918 р. меморандумі Всеукраїнського земельного з'їзду говорилося: «Численні повідомлення з

місць, заяви, листи (часто з в'язниці), документальні дані розвернули перед з'їздом жахливу картину небувалого адміністративного самоуправства «усмотренія», реакційні руїни. В грізний час, коли рішається питання, чи встановити по селах і містах той лад, спокій та правопорядок, що є єдиною запорукою відновлення добробуту населення й держави, коли важиться доля України – агенти влади на місцях роблять все, щоб ще більше розхитати будову державну, роблять вчинки, що дискредитують владу, закон і справедливість, виривають і ту криху довір'я до якої-будь влади, що досі теплилася на селі. Карні відділи, якими влади України гадає встановити лад і спокій, роблять насильства, катують селян, насилують жінок і дівчат, грабують, безсудно і безвинно розстрілюють».

Оцінюючи таку характеристику дій державних органів влади на місцях, слід враховувати, що це оцінка опозиційних до Гетьмана сил. Однак, зрозуміло, що проблеми були, і однією із них була «вічна» для України проблема кадрів, гостра й для Центральної ради.

Гетьман Скоропадський украї негативно оцінював державний апарат, що дістався йому в спадщину від Центральної ради. У своїх «Споминах» він писав: «У Центральних державних Інституціях був повний хаос і ніде не було жодної надії, щоб правильна робота могла налагодитись, бо це були швидше не державні інстанції, а партійні «ячейки», зложені з людей здебільшого малоосвічених і зовсім недосвідчених в тих справах, які їм були доручені».

Розуміючи такий стан з кадрами, Павло Скоропадський намагався залучити до управління Українською державою професіоналів, але їх було небагато, а значна частина через свою партійну приналежність була в опозиції до гетьмана. Історик Дмитро Дорошенко, який був палким прихильником гетьмана і деякий час займав в його уряді посаду міністра закордонних справ з цього приводу писав, що в Українській державі кадри добиралися за професійною ознакою, а не за «ступенем національної сумлінності», як за часів Центральної ради. «Гетьманський уряд, – зазначав він, – дивлячись більш широко на поняття «українського громадянина» і взагалі «розуміючи

державність територіально-історично», а не «вузько-національно», почав залучати до державного апарату (як у Києві так і на місцях) колишніх російських урядовців».

Це спричинило рішуче невдоволення противників гетьмана, які гнівно докоряли йому, що він спирається на дореволюційну російську «номенклатуру», хоч самі відмовлялися брати участь у його уряді. Особливо негативну реакцію викликало призначення на посаду київського губернського старости І. Чорторійського, який в роки Першої світової війни був російським губернатором Тернопільщини. Українські кола звинувачували його в тому, що він тоді здійснював русифікацію краю. Щоб довести проросійську політику гетьмана Володимир Винниченко у своїй книзі «Відродження нації» навіть наводить список людей з російськими прізвищами, які входили до уряду і очолювали губернські та повітові староства.

У цілому систему державного управління в період Гетьманату можна звести до такої схеми (див. Рис. 7.5).

Гетьман Павло Скоропадський намагався створити дійову систему органів державного управління як у центрі, так і на місцевому рівні. Однак об'єктивні та суб'єктивні чинники не дозволили йому це зробити й тим самим виконати поставлені ним завдання, що стало причиною його падіння й приходу 14 грудня 1918 р. до влади Директорії. Зрікаючись влади, гетьман Павло Скоропадський у зверненні до українського народу так пояснив факт своєї відмови від влади: «Я, Гетьман усієї України, на протязі семи з половиною місяців прикладав усіх своїх сил, щоб вивести край з тяжкого становища, в яким він перебуває. Бог не дав мені сил справитися з цим завданням і нині я, з огляду на умови, які склались, керуючись виключно добром України, відмовляюсь від влади».



Рис. 7.5. Державне управління в період правління Гетьмана Павла Скоропадського

7.3. Створення апарату державного управління Директорією УНР

Із приходом до влади Директорії почався третій період новітньої історії української державності. На політичну арену знову повернулася Українська Народна Республіка, проте свою попередницю вона нагадувала лише своєю назвою і деякими загальними рисами. Зміст же її був інший. На відміну від Центральної ради, що принаймні спочатку опиралася на певну як теоретичну, так і практичну програму, та й гетьманщини (згадаймо бодай акти, видані Скоропадським у день перевороту), Директорія мала у своєму арсеналі лише загальні гасла. «.. Усі соціальні й політичні здобутки революційної демократії будуть повернені, – йшлося в її першій відозві. – А Українські Установчі Збори твердо і непохитно закріплять їх на вільній українській землі».

Таким чином, не виникало сумнівів, що Директорія вважає себе тимчасовим органом, проте питання якою буде її система органів державного управління залишалось без відповіді.

Сама ідея Директорії виникла в українських політичних діячів з дуже популярних тоді аналогій з Великою французькою революцією. Так ще на початку вересня 1917 р. російський Тимчасовий уряд у зв'язку з корніловським заколотом і урядовою кризою утворив «Директорію», або «Раду п'яти» – колегію у складі самого прем'єра Олександра Керенського, а також чотирьох міністрів – закордонних справ, поштових відділень і телеграфів, військового та морського. Однак, як нам уже відомо, це не допомогло Тимчасовому урядові втриматися при владі.

Очевидно, що саме прагнення опозиційних Гетьману політичних сил встановити міцну владу теж призвело їх до думки утворити Директорію і 14 листопада 1918 р. вона була утворена в складі п'яти її членів: Володимир Винниченко – голова, Симон Петлюра, Олександр Андрієвський, Федір Швець, Андрій Макаренко – члени. На її голову покладалось відання зовнішньополітичними справами, а на Петлюру було покладено обов'язки Головного отамана. Інші члени Директорії так і не дістали чітко окреслених обов'язків.

Порівнюючи французьку й українську директорії бачимо, що вони нагадували одна одну тільки назвою і кількісним складом. Правова ж основа у них була різна. Так, за французькою Конституцією 1795 р., що закріпила нову систему організації влади в країні після повалення якобінської диктатури, Директорія у складі п'яти «директорів» обиралася двома законодавчими палатами – «Радою п'ятисот» та «Радою старійшин» була виконавчим органом. У той же час Директорія УРН була сформована кількома політичними партіями й організаціями і не мала під собою правової основи. Не було чітко визначено, які функції вона буде виконувати – законодавчі чи виконавчі, чи буде поєднувати у собі обидві. І тільки 26 грудня 1918 р. була оприлюднена Декларація, яка проголошувала ліквідацію гетьманської держави

й відновлення незалежної Української Народної Республіки, а також повідомлялось про відновлення дії законів доби Центральної ради. Директорія оголосила себе «верховною владою», уповноваженою «силою і волею трудящих класів України», і знову підтвердила свою тимчасовість до скликання Конгресу трудового народу, який повинен був взяти на себе законодавчі функції. Виконавча влада покладалась на уряд – Раду Народних Міністрів, який і був сформований в той же день у складі 18 осіб. Головою Ради Народних Міністрів, міністром закордонних справ було призначено Володимира Чехівського. Посаду міністра внутрішніх справ зайняв О.К. Мітюк, міністра земельних справ М.Ю. Шаповал, міністра морських справ М.І. Білінський, в.о. міністра військових справ О.В. Осецький, міністра продовольчих справ Б.М. Мартос, міністра торгівлі та промисловості С.С. Остапенко та інші.

Владу на місцях повинні були представляти губернські та повітові комісари, що їх призначала Директорія (тут видно пряме запозичення досвіду Центральної ради). Крім того, на місцях існували численні «отамани» (сучасна термінологія «польові командири»), у чиїх руках, власне, й була зосереджена вся реальна влада в провінції і які нерідко відмовлялись підпорядковуватись центральній владі. Водночас стихійно відновлювалась діяльність старих органів міського і земського самоврядування в особі земських зібрань та міських дум. Паралельно з ними почали функціонувати на місцях Ради робітничих і селянських депутатів.

Система органів державного управління, що існувала в період Директорії (див. Рис. 7.6), була малоефективною та не сприяла утворенню міцної влади.

Крім того, і в самій Директорії не було єдності в питанні подальших перспектив Української держави, оскільки на той час вона опинилася перед альтернативою: або обрати «європейську» модель, пов'язану з утворенням принципу поділу влади та розвитком парламентаризму (в українському контексті – скликання Установчих зборів), або ж узяти на озброєння

«російську більшовицьку модель» – ідею диктатури пролетаріату й «республіку Рад». Першу модель підтримував Симон Петлюра, другу – Володимир Винниченко.



Рис. 7.6. Державне управління періоду директорії УНР

Опинившись у меншості, Винниченко, за його ж власними словами, «пішов на хитрість». У своїй праці «Відродження нації» він із цього приводу пише: «І члени Директорії, й більшість партій у своїх промовах виявляли згоду рішуче боротись з буржуазією. Селянська демократія, а також дрібна буржуазія хоч переважно йде за великою буржуазією, але рідко коли має до неї гарячу любов. Для української селянської демократії (ідеологами якої, по суті, були всі партії, не виключаючи й соціал-демократів), велика буржуазія на Україні була їм тим ворожа, що вся вона (велика буржуазія) була не українська. І партії згоджувались з тим аргументом, що нам українцям, зовсім нема ніяких підстав боронити інтереси національно чужої нам буржуазії. Отже, ґрунтуючись на цьому, я на другий день по одкиненню системи чисто радянської влади вніс нову пропозицію: прийняти систему трудових рад, тобто рад представників усіх елементів громадянства, які не живуть з експлуатації

чужої праці. Другими словами: це мала бути диктатура не пролетаріату й незаможного селянства, а диктатура трудового люду» .

Незважаючи на недосконалість запропонованої реформи, попри всі її суперечності, компроміс задовольнив усіх. Так визначився третій шлях розбудови української держави, що полягав у прагненні створити «вертикаль» трудових Рад на місцях – губернські й повітові, а в центрі – Конгрес трудового народу, який повинен був зібратися в січні 1919 р. Згідно з «Інструкцією для виборів на конгрес трудового народу України», що її затвердила Директорія 5 січня 1919 р., обиралося на нього 593 делегати, у тому числі 65 від Західно-Української Народної Республіки, що утворилась у листопаді 1918 р. і прагнула до об'єднання з УНР. Делегати обирались на основі куріальної системи – від селян – 377 мандатів, робітників – 118, «трудової інтелігенції» – 33. Причому нерівним був не тільки розподіл мандатів, а й сам порядок обрання, оскільки делегати від селян обирались на повітових селянських з'їздах, а робітники й «трудова інтелігенція» – уже тільки на губернських. Крім того, беручи до уваги «визначні заслуги робітників залізниць і пошт під час боротьби з Гетьманщиною», передбачалось також окремо представництво Всеукраїнського залізничного з'їзду (20 мандатів) і Всеукраїнського поштового з'їзду (10). Таким чином, представництво від цих двох професійних груп практично дорівнювало представництву від усієї трудової інтелігенції України.

Трудовий Конгрес України розпочав свою роботу 23 січня 1919 р. Перед цим делегати цього зібрання взяли участь в урочистому проголошенні 22 січня 1919 р. акту злуки УНР і ЗУНР на Софіївському майдані Києва. У ході роботи Конгресу розгорнулися дебати із запропонованих альтернативних варіантів щодо шляхів побудови Української держави. Висловлювалися різні, часом полярні пропозиції – від передання всієї влади робітничим і селянським радам і негайного проголошення України «соціалістичною Республікою» до формування «Малого Конгресу» з повноваженнями «Верховної власті» чи стандартного європейського варіанту – «Парламентської республіки». Однак

наближення більшовицького фронту поклато край діяльності Конгресу. На останньому засіданні 28 січня 1919 р. було ухвалено «Закон про форму влади на Україні» (фактично тимчасову Конституцію). Цим законом підтверджувався статус Директорії як «верховної влади», щоправда тимчасової – «до скликання наступної сесії Трудового конгресу», а також визнавалось її повноваження видавати закони (тобто законодавчі функції), що підлягали пізнішому затвердженню їх «найближчою сесією того ж Конгресу».

За цим же законом виконавчу владу уособлювала Рада Народних Міністрів, що затверджувалася Директорією й відповідала перед нею під «час перерви в роботі сесії Конгресу». Та крім одного цього положення ніщо більше не конкретизувало компетенцію й повноваження уряду. Якщо ж до цього додати таку ж неправову невизначеність статусу Директорії, оскільки з тексту закону не зрозуміло, чи обмежується її «верховна влада» лише законодавчими, то стара проблема розподілу «сфер впливу» між Директорією й Радою Народних Міністрів лишилася не розв'язаною. Не був передбачений законом і пост глави держави. Це питання передавалося на розгляд самих членів Директорії. У той же час життя вимагало введення поста глави верховної влади в Україні й тому після виходу в лютому 1919 р. Володимира Винниченка зі складу Директорії, Симон Петлюра, будучи Головним отаманом, фактично стає главою (Президентом) держави.

У не менш непевному становищі опинився й сам Конгрес трудового народу. Із закону випливало, що він працюватиме сесійно. Була й згадка про Президію Конгресу, але знову ж таки ніяк не окреслювалися її функції в міжсесійний період. Єдине, відносно конкретне, положення стосувалося організації 6 комісій (з числа делегатів): 1) оборони Республіки; 2) земельної; 3) бюджетної; 4) закордонних справ; 5) з харчових справ; 6) культурно-освітньої. Планувалося також утворення «Конституційно-адміністративної комісії з підготовчої роботи до виборів у Всенародний парламент». Кожна комісія (усього до їхнього складу було обрано 30 делегатів) «мала наглядати за одним або кількома міністерствами». Це відразу ж викликало невдоволення

виконавчої влади – уряду, який вважав, що це є втручання в його компетенцію. Через те з'явилося роз'яснення, що «комісії утворені виключно для полегшення законодавчої діяльності».

Отже, закон відбивав дуалізм (двоїстість) позиції Директорії та українських політичних партій у визначенні стратегічних орієнтирів державотворення. З одного боку, Конгрес висловився проти «організації робітничої диктатури» й за «демократичний лад на Україні», доручивши своїм комісіям та урядові «підготувати закон для виборів всенародного парламенту Великої Соборної Української Республіки». А з іншого боку, Конгрес не відмовився від «трудового принципу», ухваливши, що місцева адміністрація повинна «працювати в контакті й під контролем місцевих трудових рад, обраних пропорційно від селян і робітників».

Ця двоїстість Директорії призвела до виходу з її складу 9 лютого 1919 р. Володимира Винниченка й відставки уряду Володимира Чехівського. 13 лютого 1919 р. своїм наказом Директорія затвердила новий склад Ради Народних Міністрів на чолі з С. Остапенком, а наступного дня – тимчасовий закон «Про порядок внесення й затвердження законів в Українській Народній Республіці». За цим законом, що мав на меті врегулювати відносини між урядом і Директорією, законопроекти готувалися «зацікавленими» міністерствами й подавалися голові уряду, який потім вносив на розгляд Ради Народних Міністрів або її Кабінету (до складу цього органу – своєрідної «президії» Ради Народних Міністрів – входили міністри закордонних справ, внутрішніх справ, військових справ, земельних справ, народного господарства, фінансів, а також з дорадчим голосом – Державний секретар і Державний контролер). У разі їхнього схвалення законопроекти остаточно редагувались у Державній канцелярії, а потім, нарешті, потрапляли на розгляд Директорії й після її «письмового затвердження» набирали чинності. Однак у законі також передбачалося, що «у надзвичайних випадках закони й постанови можуть видаватися й без попередньої ухвали Кабінету чи Ради Народних Міністрів, але якщо взяти до уваги фактор воєнного часу, коли майже всі обставини –

«надзвичайні», то в такий спосіб законотворчі повноваження уряду зводилися нанівець, що викликало незадоволення уряду.

Особливо глибокими були розбіжності між Директорією і урядом С. Остапенка при розгляді закону «Про трудові Ради», оскільки голова Директорії Симон Петлюра висловлювався за трудові ради, а «прем'єр» Остапенко – категорично проти, що призвело до відставки його уряду.

9 квітня 1919 р. було затверджено новий уряд на чолі з Б. Мартосом, який 12 квітня оприлюднив свою Декларацію. У ній наголошувалося на соціальному характері уряду й підкреслювалося, що у внутрішній політиці він буде прагнути до зміцнення демократичного ладу, ним буде вжито найенергійніших заходів аби повсюди організовувалися робітничо-селянські трудові ради для контролю над діяльністю місцевих властей.

Однак уряду Б. Мартоса не вдалося реалізувати свої плани :

по-перше, у зв'язку зі складністю ситуації в Україні, оскільки його влада поширювалась на невеличку територію зі столицею у Кам'янці-Подільському, а потім Здолбунові;

по-друге, справжнім лихом для державної адміністрації Мартоса стали її роздуті штати, наприклад, Міністерство фінансів складалося з 12 департаментів (більше ніж у Мінфіні сучасної України), в Міністерстві внутрішніх справ налічувалося близько 200 службовців.

Соціалістична орієнтація уряду Мартоса, слабкість Директорії викликала незадоволення «правих», зокрема, частини військових. 29 квітня 1919 р., за символічним збігом обставин точно в річницю встановлення гетьманства, командуючий південно-західним фронтом В. Оскілко вчинив спробу «правого заколоту». У наказі «Військам Української Народної Республіки» він оголосив, що «усунув зрадницьке Правительство і Головне командування і вступив в командування всіма збройними силами наддніпрянської України», оскільки представники лівих революційних партій закликали до переговорів з більшовиками. У спеціальній відозві «До губерніяльних, повітових, волосних управ, до всіх земельних управ, до міського самоврядувань» Оскілко звертався

за їх підтримкою в негайному обранні голови Директорії з правом тимчасового президента республіки і обіцяв «при першій змозі скликати народне представництво з правами установчих зборів.» Таким чином, протягом одного місяця сталися дві події, що наочно продемонстрували наявність глибокого розколу в підходах українських політичних сил до вибору моделі державного управління в Україні.

Спроба заколоту, що її вчинив Оскілко, завершилась цілковитим провалом. Не дивлячись на те, що йому вдалося заарештувати в Рівному майже всіх міністрів, він не зміг «нейтралізувати» Петлюру, що й визначило його долю. Уже наступного дня заколотник змушений був шукати притулку в Польщі.

Однак, незважаючи на те, що виступ Оскілка тривав лише два дні, наслідки його були важкими, оскільки призвели до ліквідації південно-західного фронту. У перших днях травня 1919 р. Петлюра видав наказ про евакуацію уряду з Рівного до Галичини. Директорія втратила всю територію Наддніпрянської України.

Водночас «оскілківщина», як її тоді називали, мала ще один результат – вона прискорила певну внутрішню трансформацію самої Директорії, що вже давно назріла. Заколот Оскілка, який у своїх відозвах прямо заявив про підтримку його з боку членів Директорії Андрієвського й Петрушевича, розв'язав руки Петлюрі. У травні 1919 р. з'явився закон «Про зміни в персональному складі Директорії», за яким усі її постанови набували чинності «лише в тому разі, коли в засіданні її обов'язково брав участь Головний Отаман С. Петлюра». Через два дні, 9 травня 1919 р. Петлюру було обрано Головою Директорії. 13 травня Андрієвський подав лист із проханням вивести його зі складу Директорії, що було задоволено.

Під тиском «галичан» (політичних кіл ЗУНР), які виступали проти «радянського» принципу в будь-яких його проявах і які прагнули до європейської моделі державного будівництва, а також під тиском країн Антанти, Директорія зробила остаточний вибір на відмову від

«радянськості» і орієнтацією на Європу. 12 серпня 1919р. Рада Народних Міністрів УНР ухвалила Декларацію, що проголошувала перехід до нового етапу будівництва Української держави на основі європейської моделі.

Отже, серпнева Декларація остаточно визначила стратегічний напрям державотворення, який вже не змінювався до останніх днів УНР. Останню крапку в цьому напрямі поставила Декларація нового Кабінету В. Прокоповича, сформованого 26 травня 1920 р., що свідчила про нову зміну курсу на користь «ринкового» вибору. Почалася поступова еволюція УНР від соціалістичних до загальнодемократичних засад.

Отже, після серпневої Декларації 1919 р. на перший план знову виходить ідея якнайшвидшого скликання парламенту, обраного на основі загальних, рівних та прямих виборів. Однак до виборів нового парламенту С. Петлюра намагається зміцнити свою владу. 15 листопада 1919 р. у зв'язку з від'їздом за кордон двох членів Директорії А. Макаренка й Ф. Шевця для ведення переговорів було ухвалено постанову, за якою «верховне керування справами Республіки» покладалося на С. Петлюру. Цією постановою він уповноважувався «іменем Директорії затверджувати всі закони й постанови, ухвалені Радою Народних Міністрів». Звідси можна стверджувати, що він стає одноосібним керівником Української держави. Цікаво, що в документах іноземних представництв, зокрема, у звіті французької військової місії у Варшаві, Петлюра характеризується як «тимчасовий президент, який виконуватиме свої функції до скликання Парламенту».

Однак ця ухвала знову загострила стосунки в Директорії, а саме С.Петлюри з Радою Народних Міністрів. Щоб здійснити розмежування їх функцій уряд тодішнього прем'єра Ісака Мазепи на своєму засіданні, що відбулося 14 лютого 1920 р. в Кам'янці, ухвалив новий «Тимчасовий закон про державний устрій і порядок законодавства УНР». За цим законом не пізніше 1 травня 1920 р. передбачалося скликання передпарламенту під назвою «Державна Народна Рада», а до цього моменту Директорія мала здійснювати свої повноваження через Раду Народних Міністрів. Однак Петлюра, який у той

час перебував у Варшаві, відмовився затвердити цей закон, оскільки не хотів зв'язувати себе жодними новими законами щодо своїх прав на «верховну владу». Це призвело до відставки уряду І.Мазепи.

Новим прем'єром у кінці травня 1920 р. став В'ячеслав Прокопович. Уже на початку червня 1920 р. члени нового уряду, враховуючи дедалі зростаючі тихі й відкриті протести проти одноособової диктатури Головного отамана С. Петлюри, підписали Декларацію про необхідність негайного обрання парламенту УНР на підставі загального, рівного, безпосереднього й пропорційного виборчого права. Але у зв'язку з неможливістю проведення негайних виборів члени Ради Народних Міністрів погодилися на скликання тимчасового органу з представників населення, місцевих самоврядувань, політичних, громадських, професійних і кооперативних організацій, який би взяв на себе поточну законодавчу роботу, якою через обставини змушений був займатися сам уряд.

Симон Петлюра погодився з пропозицією уряду й створив комісію при міністрові внутрішніх справ під головуванням Олександра Саліковського, до складу якої увійшли відомі на той час урядовці та вчені, зокрема, Євген Баран, Отто Ейхельман, Іван Огієнко, Левко Чикаленко та інші. Комісія повинна була протягом трьох тижнів виробити законопроект про тимчасове верховне управління УНР, а потім про національний передпарламент – Державну Народну Раду (ДНР) УНР .

Високоповажна комісія здійснила спробу розмежувати функції законодавчої і виконавчої влади в УНР між Директорією, Державною Народною Радою і Радою Народних Міністрів, розробивши два законопроекти «Про тимчасове верховне управління й порядок законодавства в Українській Народній Республіці» та «Про Державну Народну Раду Української Народної Республіки». Ці закони мали діяти до прийняття парламентом, обраного народом, Основного закону України (Конституції).

До скликання парламенту вся законодавча влада передавалась ДНР, яка мала діяти протягом одного року. Передбачалося, що в разі неможливості

обрання постійного парламенту у названий термін новий склад ДНР буде формуватися на таких же підставах, як і перший. ДНР планувалось обрати у складі 161 депутата, з них приблизно 72% від політичних партій (30% – лівих, 18% – центристів, 13% – правих, решта – всіх інших). Як бачимо, неполітичним організаціям в ДНР відводилося досить невелике число місць, зокрема, для селянських спілок – 19, профспілок – 9, органів самоврядування – 6, кооперативних організацій – 5, для науковців – 3, працівників культури – 2, для священнослужителів – 1.

Закон досить чітко визначав компетенцію Ради, до відання якої було віднесено: 1) обговорення законопроектів, внесених головою РНМ; 2) розробка законопроектів за власною ініціативою; 3) затвердження бюджету, обрахунок державних прибутків та видатків; 4) розгляд справ про поточні та інші державні зобов'язання; 5) контроль за діяльністю уряду, подання запитів урядовцям, призначення парламентських комісій; 6) заслуховування звітів державного контролю; 7) ратифікація та денонсація міжнародних договорів; 8) оголошення війни й укладення миру; 9) виключне право визначати валюту і дозволяти емісію державних кредитних білетів і державних облігацій; 10) прийняття петицій від громадян УНР; 11) створення постійних і тимчасових комісій для розв'язання спірних питань; 12) висловлювання недовіри РНМ або окремим міністрам, які в такому разі мали негайно виходити у відставку.

Крім того, ДНР мала право двома третинами присутніх її членів за навмисні або тяжкі злочини, недбале виконання службових обов'язків чи законів притягати голову уряду або міністрів до карної відповідальності через Вищий суд УНР.

Членам ДНР надавалося право законодавчої ініціативи. Законопроект, підписаний десятьма і більше депутатами, подавався до Президії ДНР, яка направляла його на розгляд відповідної комісії або ж відразу виносила на сесію. Однак все ж таки головним ініціатором і творцем нових законопроектів був уряд. Поданий ним законопроект обов'язково повинен був розглядатися ДНР, яка або приймала його сама, або давала дозвіл на таке прийняття РНМ.

У Законі було записано, що до обрання ДНР усі її права й обов'язки покладалися на уряд.

Таким чином, у зазначених законах чітко були виписані повноваження ДНР і РНМ, розмежування їх функцій. Однак у той же час згідно з цими законами верховна влада залишалася за Директорією, яка була представлена єдиним диктатором з необмеженою владою – Симоном Петлюрою. Він затверджував усі прийняті ДНР закони, усі ухвалені РНМ призначення й звільнення, усі ратифіковані чи денонсовані ДНР міжнародні угоди, видавав власні акти про амністію та помилування, репрезентував УНР перед іншими державами, призначав голову РНМ та членів уряду. За свої дії диктатор не ніс ні перед ким відповідальності. Закон передбачав лише випадки, коли голова Директорії не може виконувати своїх обов'язків через хворобу, від'їзд або з «інших причин». У такому разі його могла замінити колегія з трьох членів: голови РНМ, голови Вищого суду УНР та представника від усіх політичних партій України. До створення «тріумвірату» голову Директорії заміщав прем'єр – міністр. Надалі передбачалося, що в разі відсутності диктатора, його обов'язки будуть покладатися на голову Державної Народної Ради, а ДНР очолюватиме заступник голови Ради. Але всім цим планом не судилося здійснитися, оскільки через тиждень після підписання 12 листопада 1920 р. цих законів Симоном Петлюрою Директорія припинила своє існування, а її уряд став кабінетом у вигнанні.

Паралельно з розробкою зазначених законів велася розробка нової Конституції УНР. 30 серпня 1920 р. була створена комісія з її написання на чолі з відомим громадським діячем Андрієм Ніковським, одним з найактивніших учасників якої був видатний український учений і громадсько-політичний діяч Отто Ейхельман. У вересні 1920 р. він подав до комісії власний проект Конституції, над яким до цього працював майже три роки.

В основу проекту Конституції Ейхельмана було покладено два основні принципи: народний суверенітет і федералізм. Суть першого принципу полягала в тому, що верховна влада в Україні належить народу, держава

створюється для народу, а не навпаки. Влада в країні поділяється не на 3 класичні гілки, а на 5 гілок: 1) зверхня, установча; 2) законодавча; 3) виконавча; 4) судова; 5) контрольна (див. Рис. 7.7).

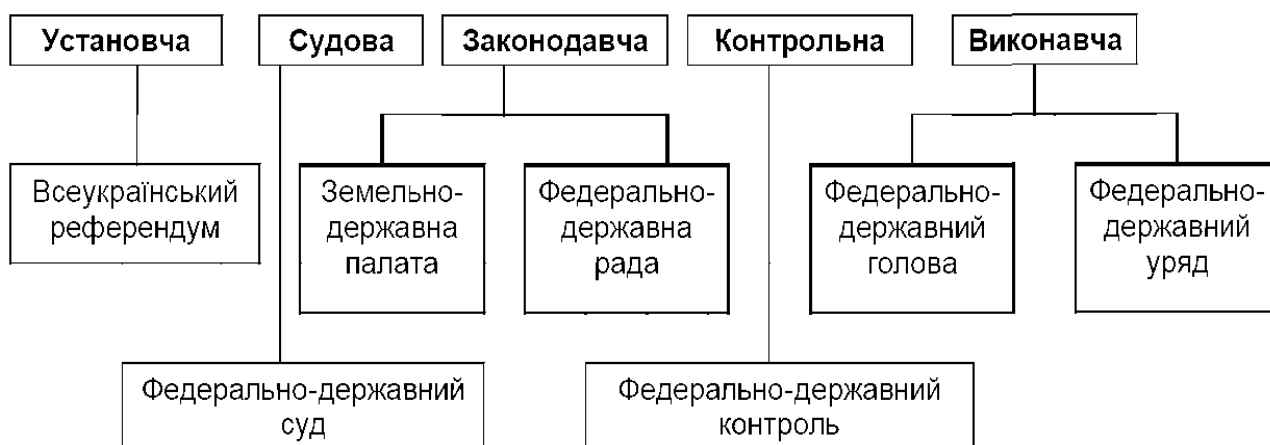


Рис. 7.7. Проект поділу гілок державної влади в УНР за конституцією О. Ейхельмана

Отже, для здійснення зверхньої, установчої влади Ейхельман пропонував проведення референдуму, якому належала законодавча ініціатива. Він відбувається за умови, якщо за його проведення висловлювалось 2 млн громадян України, або третина складу парламенту, або федерально-державний голова, або федерально-державний уряд, або федерально-державний суд, або чверть парламентів земель. У референдумі мали право брати участь усі громадяни України, яким на час його проведення виповнювалося 25 років. Наслідки референдуму підраховувалися протягом тижня після народного голосування і, якщо за дане питання висловились більшість, негайно набирали чинності.

Вищим законодавчим органом УНР за Ейхальманом, вважався федерально-державний парламент, що складався з двох палат, які формувалися за таким принципом: Земельно-державна палата формується за квотою 3-5 представників від кожної землі (залежно від кількості населення), Федерально-державна рада обирається на 4 роки всенародним, таємним, безпосереднім голосуванням на пропорційній, тобто партійній, основі представництва.

До компетенції федерально-державного парламенту належить: а) законодавча робота; б) затвердження бюджету; в) контроль діяльності виконавчої влади; г) затвердження членів уряду за пропозицією федерально-державного голови; д) обрання половини федерально-державного суду за поданням земельних парламентів і ще третина судів - за поданням палат самого парламенту; є) притягнення до відповідальності федерально-державного голови, суддів федерально-державного суду, депутатів, міністрів і віце-міністрів; ж) затвердження результатів ревізії федерально-державного контролю.

Виконавчу владу очолював федерально-державний голова, який обирається на 6 років на спільному зібранні обох палат парламенту й членів федерально-державного суду. Ним міг стати громадянин УНР, християнин, українець, що мешкав в Україні не менше 5 років, віком не молодший 40 років і має установлений членами названого зібрання освітній ценз, не менше 10 років стажу державної служби на відповідній посаді чи кооперативній діяльності. Голові надавались досить широкі повноваження:

- а) нагляд за виконанням законів з боку виконавчої влади (уряду);
- б) затвердження вищих цивільних та військових урядовців;
- в) забезпечення зовнішньої і внутрішньої безпеки країни;
- г) внесення пропозицій до парламенту про посади послів;
- д) стосунки з іноземними державами;
- е) затвердження надзвичайних видатків;
- є) керівництво збройними силами в мирний час (на випадок війни призначався головнокомандувач з військових фахівців),
- ж) питання помилування, нагородження тощо.

Тобто Голова фактично виконував функції президента держави. Разом з Головою обирались один чи два його кандидати-заступники, які виконували обов'язки федерально-державного голови на випадок його смерті, хвороби, відставки або від'їзду з місця резиденції.

Щодо безпосереднього центрального державного управління в державі, то його здійснював федерально-державний уряд, що призначався федерально-державним головою. Кількість міністрів визначалася окремим законом. Міністерства очолювали міністри, їх заступниками були віце-міністри. У структурі міністерств створювалися відповідні департаменти на чолі з директорами. Основним завданням уряду було втілення в життя законів та різних розпоряджень, прийнятих палатами парламенту, федерально-державним судом та федерально-державним головою.

Вищим органом судової влади в УНР, згідно з проектом Ейдельмана мав бути федерально-державний суд, половину складу якого обирало об'єднане зібрання обох палат федерально-державного парламенту із числа кандидатів, які вносять земельні парламенти, 2/6 – із числа кандидатів, внесених самими палатами, а 1/6 – призначав федерально-державний голова. До компетенції зазначеного суду входила охорона Конституції держави від можливих порушень, розв'язання суперечок щодо застосування законів, розгляд справ про дисциплінарні й карні вчинки федерально-державного голови, його заступників, членів самого суду і його секретарів, про непорозуміння між землями тощо. Крім федерально-державного суду, в УНР утворювався ще й Вищий касаційний суд, до складу якого входило по одному представникові від кожної землі, та спеціальні суди для розгляду військово-дисциплінарних і військово-кримінальних справ.

Контрольна влада покладалась на федерально-державний контроль, головним завданням якого було ревізування фінансової діяльності в країні.

Другий федеральний принцип державного устрою проекту Конституції Ейхельмана втілювався автором у прагненні поділити Україну на самостійні політичні одиниці – землі (їх кількість і назви визначені не були) і наданні автономії повітам і громадам. Відповідно й будувалася схема місцевого самоврядування (див. Рис. 7.8).

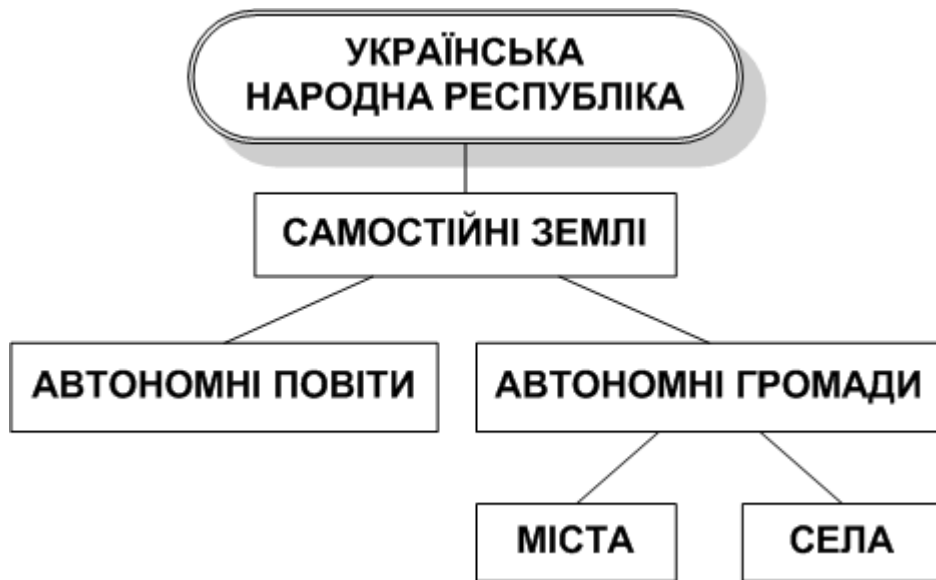


Рис. 7.8. Проект державного устрою України за конституцією О. Ейхельмана

У проекті Конституції О. Ейхельмана передбачалось, що закони, розпорядження й практична діяльність земельної влади не повинна була суперечити федеральній Конституції і нормативним актам федеральної влади. Суверенітет земель реалізовувався через право встановлювати власний державний устрій на засадах демократичної республіки й на застосуванні принципу розподілу земельної влади між п'ятьма її гілками. Конституції земель не підлягали затвердженню органами федеральної влади. Судову систему кожна земля встановлювала на свій розсуд.

У справах внутрішнього управління надавалось широке самоврядування на повітовому й громадському рівні. Як законодавчі органи в повітах на земельному рівні існував парламент, у повітах та громадах існували ради, а як виконавчі – колегіальні управи або одноособові старости. Містам залежно від кількості мешканців і характеру торговельно-промислового життя надавався статус землі або повіту чи громади.

Отже проект Конституції О. Ейхельмана був досить демократичним, багато чого ним було взято з моделі державного управління М. Драгоманова, а дещо з Конституції США. У той же час він містив багато суперечностей. Усе це стало причиною того, що проект професора Ейхельмана був відхилений

комісією А. Ніковського майже без обговорення, проте деякі із сформульованих ним положень були використані Всеукраїнською національною радою під час доопрацювання «Основного державного закону Української Народної Республіки», який визнавався за основу, а також у законах «Про тимчасове верховне управління й порядок законодавства в УНР» та «Про державну народну раду УНР». Однак усі ці закони не були реалізовані.

Після відмови Директорії від «радянської моделі», тобто в останні місяці її існування, збереглися ті органи місцевого управління (за винятком трудових рад), які встановилися після повалення Гетьманщини. Залишалась уже відома вертикаль комісарів – губернських, повітових, волосних і паралельні органи місцевого самоврядування (губернські, повітові, волосні зібрання та управи), що стихійно відновили свою діяльність. Вони діяли за Інструкцією міністерства внутрішніх справ від 24 червня 1919 р. «Про тимчасову організацію влади на місцях». За інструкцією волосний комісар призначався на посаду повітовим, той, у свою чергу, губернським, а останній затверджувався Міністром внутрішніх справ.

Комісари всіх рівнів у своїй діяльності опиралися на свій виконавчий апарат: на рівні повіту утворювалися «комісаріати», а вище – «управління губерніальних комісарів», які склалися з п'яти відділів – загального, адміністративного, паспортного, міліції і бухгалтерсько-рахункового.

Повноваження комісарів стосувалися здебільшого нагляду за виконанням розпоряджень центральної влади, мобілізаційної роботи, керівництва міліцією, інформування населення про діяльність центрального уряду, для чого в губерніях утворювалася спеціальна служба повітових і волосних інструкторів – інформаторів на чолі з губернським інструктором, який підпорядковувався губернському комісарові. Є підстави говорити про тенденцію до розширення повноважень місцевих комісарів порівняно з комісарами часів Центральної ради. Найвиразніше це виявилось у статусі саме губерньського комісара – вищого представника адміністративної влади в

губернії, який наділявся правом видавати «обов'язкові постанови щодо охорони громадського порядку, спокою і республіканського ладу для цілої губернії або для частини її». Інша справа, що широкі повноваження їх нічим не підкріплювалися. Навіть відповідальність за невиконання постанов губерньського комісара обмежувалася штрафом або арештом на строк до трьох місяців. Такі ж «символічні» санкції застосовували й комісари Центральної ради.

Практично поза межами Інструкції «Про тимчасову організацію влади на місцях» лишилися питання взаємин комісарів, які уособлювали місцеву адміністрацію й органи самоврядування. На підставі цієї інструкції можна дійти висновку про певні координаційні функції місцевих комісарів щодо повітових і губерньських управ, які безпосередньо займалися різноманітними господарськими справами. Крім того, губерньські комісари здійснювали загальне керівництво органами самоврядування в містах – міськими думами й управами, однак правовою основою для цього служило російське законодавство.

25 червня 1920 р. «для встановлення і поновлення влади УНР по всіх галузях державного життя в місцевостях України, що звільняються від ворожої окупації», запроваджувався «інститут цивільних прифронтових комісаріатів уряду УНР при штабах армій, дивізій та рівних з ними фронтових груп». До певної міри це нагадувало інститут місцевих комендантів, які діяли за часів Центральної ради.

Слід також зазначити, що українська влада намагалася активізувати діяльність органів місцевого самоврядування, які за свідченням сучасників не мали для цього жодних засобів.

Ще 1 грудня 1918 р. у Фастові Директорія ухвалила: «суд на території УНР проводиться іменем УНР». Трохи пізніше вона повідомила про свій намір скасувати Державний сенат, який діяв у часи Гетьманату. 2 січня 1919 р. Директорія затвердила закон про відновлення Генерального суду під назвою «Надвищий суд». 24 січня цього ж року було також відновлено апеляційні

суди, засновані ще Центральною радою. Крім того, Директорія зберегла ті ж судові інституції, які функціонували ще з російських часів і не були скасовані українською владою. Так, 19 лютого 1919 р. Директорія затвердила закон «Про вибори та призначення мирових суддів», за статтею 4 якого «місцеві самоврядування в черговому чи надзвичайному зібранні повинні обирати потрібну кількість мирових суддів на підставі закону бувшого російського уряду від 4 травня 1917 р.»

Проте воєнна інтервенція та громадянська війна й тут внесли свої корективи. 26 січня 1919 р. Директорія затвердила закон про надзвичайні військові суди. За цим законом подібні суди діяли «в місцевостях, оголошених на воєнному стані або на стані облоги, а також театрі воєнних дій». Якщо взяти до уваги, що на підставі закону від 24 січня 1919 р. на всій території УНР оголошувався воєнний стан, не лишається сумніву в тому, що «класичне» правосуддя відтіснялося на другий план.

Вироки, винесені надзвичайними військовими судами за спрощеною процедурою, не підлягали оскарженню й негайно виконувалися, Щоправда, особи, засуджені на смерть, мали право протягом шести годин після оголошення вироку звернутися з проханням про помилування або полегшення кари до «верховної влади», тобто Директорії, а в діючій армії – до Головного Отамана. Слід зазначити, що це положення, яке в незмінному вигляді збереглося й у новій редакції закону від 4 серпня 1920 р., виглядає дещо казуїстичним, оскільки якщо в січні 1919 р. Петлюра як Головний Отаман був лише єдиним із членів Директорії, то в серпні 1920 р., зостаючись воєнним лідером, він став ще й одноосібним Головою. Тут знову можна пересвідчитися в поспішності, з якою приймалися тоді закони.

Таким чином, можна сказати, що Директорія спробувала сформувати більш ефективні органи державного управління, ніж попередні уряди, але їй цього не вдалося зробити через певні обставини.

7.4. Структури органів державної влади й управління в Західно-Українській Народній Республіці

Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР) була проголошена 1 листопада 1918 р. у м Львові. В цей день українські депутати австрійського парламенту утворили Українську Національну раду на чолі з Євгеном Петрушевичем, яка заявила, що бере владу на західноукраїнських землях у свої руки. 5 листопада 1918 р. Українська Національна рада опублікувала програмну Декларацію, в якій проголошувалось створення демократичної держави, де не буде національного поневолення та соціального гніту, де забезпечується усім рівність перед законом, вибори усіх станів здійснюватимуться на основі загального, рівного, прямого, пропорційного виборчого права, а основною й керівною силою держави будуть робітники й селяни. Одразу ж після досягнення військово-політичної стабільності передбачалося скликати парламент, який повинен був прийняти справедливую земельну реформу, згідно з якою поміщицькі землі перейшли б у власність малоземельних та безземельних селян, встановити 8-годинний робочий день, соціальне забезпечення для трудящих тощо.

У той же день Національна Рада сформувала тимчасовий уряд ЗУНР – Державний секретаріат на чолі з Костем Левицьким. У складі уряду було 14 міністрів – державних секретарів. За політичним складом перший Державний секретаріат був коаліційним, оскільки до нього були залучені всі галицькі партії з перевагою націонал-демократів.

13 листопада 1918 р. Українська Національна рада прийняла Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії, в якому визначались конституційні засади держави. Цей закон складався з п'яти статей.

У першій статті закону визначалося, що «державна, проголошена на підставі права самовизначення народів Українською Національною Радою у Львові 19 жовтня 1918 р., обнімаючи весь простір колишньої Австро-Угорської монархії, заселений переважно українцями, має назву Західно-

Українська Народна Республіка». Друга стаття визначала кордони цієї держави: «Простір Західно-Української Народної Республіки покривався українською суспільною етнографічною областю в межах бувшої Австро-Угорської монархії, тобто з української частини бувших австрійських країв Галичини з Володимирією, Буковини та з українських земель Закарпаття». У третій статті закріплювалось верховенство й суверенність народу, який повинен був здійснювати їх через свої представницькі органи. Ними мав стати Сейм, а до його обрання верховну владу повинна була здійснювати Українська Національна Рада на чолі з її головою (президентом). Четверта стаття фіксувала, що до часу скликання Установчих зборів уся влада належить Українській Національній Раді й Державному секретаріатові. І, нарешті, остання, п'ята стаття встановлювала державну символіку нової держави: «Гербом Західно-Української Народної Республіки є золотий лев на синім полі, обернений у свою праву сторону. Державний прапор є синьо-жовтий. Державна печать має довкола герба напис: Західно-Українська Народна Республіка».

Паралельно почалось формування органів місцевого управління. Ще 1 листопада 1918 р. Українська Національна Рада видала розпорядження, згідно з яким належало ліквідувати всі старі органи місцевої влади і управління. Замість них шляхом виборів належало утворювати нові українські. Зокрема, у сільських і містечкових громадах ними мали стати громадські й міські комісари та їх дорадчі органи, так звані прибічні ради. У повітах обирались повітові комісари та повітові національні ради. Відповідно до цього розпорядження у перших числах листопада 1918 р. на всій території ЗУНР відбулися вибори до місцевих органів влади й управління. Для охорони громадського порядку в багатьох повітах і громадах обирали народну міліцію, у деяких зберігали, оновивши її склад, стару жандармерію, яка, на відміну від російської, виконувала функції не стільки поліції, скільки охорони державного порядку взагалі.

Після виборів органів місцевої влади у ряді повітів почали проводити збори й наради громадських і міських комісарів для їх інформування про найближчі цілі й завдання, про прийняті урядом і УНР нормативні акти, обмін досвідом.

16 листопада 1918 р. УНР видала закон «Про адміністрацію Західно-Української Народної Республіки». Згідно із цим законом залишалось чинним попереднє австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам і цілям Української держави. Це пояснювалося тим, що за короткий час існування ЗУНР неможливо було видати нові закони, тому залишалися старі, що підлягали поступовій зміні або заміні. Крім того, у цьому законі регламентувався порядок утворення, структура та функції місцевих органів влади й управління. Зазначалося, що надалі повітових комісарів призначатиме і звільнятиме державний секретар внутрішніх справ. Повітовим комісарам підлягають повітові військові коменданти й коменданти жандармерії.

Повітові комісари, у свою чергу, призначають громадських і міських комісарів. У законі зазначалося, що там, де населення вже обрало комісарів, ці особи підлягають затвердженню вищими державними органами. Далі в законі зазначалось, що в усіх повітах належало загальними виборами обрати повітові національні ради, а в громадах та містах - громадські й міські ради. Цього ж дня Державний секретаріат на виконання цього закону видав розпорядження «Про державну адміністрацію».

Таким чином, уже в перші місяці існування ЗУНР на її території були сформовані центральні та місцеві органи державного управління (див. Рис. 7.9).

Таким чином, не виникало сумнівів, що Директорія вважає себе тимчасовим органом, проте питання якою буде її система органів державного управління залишалось без відповіді.

Формування органів державного і місцевого управління проходило в складних умовах, оскільки Польща розпочала збройну боротьбу проти ЗУНР. Розуміючи, що самій ЗУНР не вистояти у війні з поляками, Державний

секретаріат ЗУНР 1 грудня 1918 р. у Фастові уклав з Директорію УНР «передвступний договір про майбутню злуку обох українських держав в одну державну одиницю». 3 січня 1919 р. цей договір затвердила ЗУНР, а 22 січня 1919 р. – Директорія УНР. Того ж дня окремим універсалом було оголошено Акт об'єднання ЗУНР з УНР. Із того часу ЗУНР одержала назву Західної області УНР (ЗО УНР) на правах територіальної автономії. Голова ЗУНР Євген Петрушевич був уведений до складу Директорії як шостий її член.

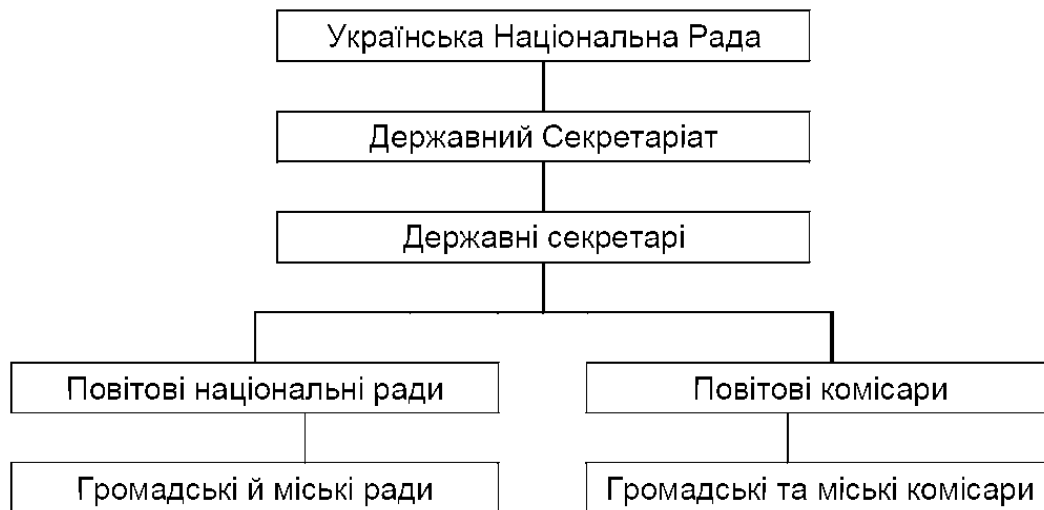


Рис. 7.9. Державне управління в Західно-Українській Народній Республіці

Однак через кілька місяців січневий акт фактично перестав бути чинним і наприкінці 1919 р. Євген Петрушевич його денонсував, оскільки Директорія втратила на той час контроль над більшістю своєї території. Ще задовго до цього у зв'язку з погіршенням військової ситуації в Західній Україні 24 травня 1919 р. Українська Національна Рада та Рада державних секретаріатів ухвалила закон про передачу всієї влади в ЗО УНР державним секретарям О. Бурчинському, М. Марганцеві та іншим. 9 червня 1919 р. спільною постановою УНР та Державного секретаріату конституційні повноваження в ЗО УНР, яка знову стала називатися ЗУНР, були передані президенту Е. Петрушевичу, як «уповноваженому диктаторові», який мав повноту військової і цивільної виконавчої влади до скликання Пленуму Української Національної Ради. Таким чином, влада диктатора поширювалася тільки на управління та

репрезентацію держави (як її голови) без судових та законодавчих функцій. Законодавча влада залишалась за Українською Національною Радою, яка однак, більше не могла бути скликана через складну військову обстановку.

Оскільки ЗУНР у зв'язку з диктаторством Е. Петрушевича поступово перетворювалася в президентську державу, то наприкінці 1919 р. на замовлення уряду ЗУНР видатний правник, професор Станіслав Дністрянський підготував проект Конституції ЗУНР.

Конституційний проект Дністрянського будувався на історичних традиціях українського народу (національно-демократичних) та конституціях інших демократичних держав. Стосовно українських демократичних традицій, то вони, на думку вченого, беруть свій початок з віча часів передкняжої та княжої доби, яке було зародком українського парламентаризму в Україні. Своє продовження український парламентаризм знаходить у демократичних традиціях Запорозької Січі, зокрема у найвищому її верховному органі – Козацькій Раді.

Звідси випливало, що проект Української Конституції повинен передбачати безпосередню участь найширших народних мас у житті держави й водночас функціонування добре організованої влади, обраної на основі народного довір'я.

Національні традиції, зокрема ідея віча, лягла в основу сформульованого С. Дністрянським у проекті Конституції принципу національного кадастру (представництва не тільки від українського народу, а й національних меншин, що проживають на території України). Принцип кадастру він вважав більш придатним для України, ніж відома на той час в Європі пропорційна система виборів від політичних партій, покладена в основу Конституції УНР О. Ейхельмана.

Отже, С. Дністрянський, як видно з проекту, уявляв майбутню Українську державу як народну республіку, для утвердження якої скликаються Всеукраїнські установчі збори. Вибори до Установчих зборів проводяться на основі загального, безпосереднього (прямого), рівного й таємного голосування

усіх громадян України, що загалом не суперечило й пропорційній системі виборів (від партій). Проте такі вибори до Установчих зборів Дністрянський вважає більш доцільним проводити на основі національного кадастру, згідно з яким представники різних націй, що населяють Україну, посилають своїх представників до цього органу в співвідношенні 4:1:1, тобто 4 представника від українців, 1 – від поляків, 1 – від інших національних меншин. Таким чином, на відміну від пропорційної системи виборів пропонувалась система національного кадастру, оскільки пропорційна була більш приладна для країн, у яких міцно утвердилась багатопартійна система.

Отже, Дністрянський вважав, що доки в Україні не створено міцних політичних партій, то воля народу не може бути повною мірою виражена, а тому більш повно вона буде виражена системою національного кадастру. Думається, що й на сьогодні в Україні ця проблема надзвичайно актуальна.

Оскільки за концепцією С. Дністрянського сувереном в українській державі є народ, то відповідно влада в ній повинна належати державним органам, сформованим на основі його волевиявлення. Вчений виступає за міцну державну владу, але яка має бути розділена, як і в передових європейських країнах, на три гілки – законодавчу, виконавчу та судову.

Розбудову Української держави та формування органів державної влади Станіслав Дністрянський пропонує розпочати зі скликання Установчих зборів, які на деякий час повинні прийняти на себе функції законодавчої влади і здійснити такі заходи: 1) прийняти Конституцію; 2) здійснити новий адміністративно-територіальний поділ України на громади, повіти та округи; 3) прийняти новий виборчий закон, на основі якого обрати місцеві та центральні органи влади тощо.

Після цього Установчі збори розпускаються і влада переходить до обраних згідно з Конституцією органів державної влади. Законодавча влада переходить до Народної палати, яка обирається на чотирирічний термін на основі національного кадастру у співвідношенні 4:1:1. Відповідно в Народній палаті формується три курії (фракції) з представників української, польської та

інших національностей. До компетенції Народної палати входить підготовка і ухвалення всіх законів, вирішення всіх справ, що зачіпають інтереси цілої держави. Окрім того, Народна палата вирішує питання війни і миру, здійснює верховний контроль над адміністрацією і судочинством, має право висувати звинувачення проти всіх державних урядовців, якщо вони порушують закони держави. Для призупинення протиправних законів С. Дністрянський пропонує утворити «легіславтивну контролюючу комісію» строком на 60 днів, наділивши її правом припиняти розпорядження адміністрації, якщо вони суперечать Конституції.

Передбачалось також, що кожна з національних курій Народної палати матиме право вето (заборони) проти ухваленого закону, якщо він порушує національні права тієї чи іншої народності. Долю такого закону мав вирішувати державний Судовий трибунал або загальне народне зібрання. Водночас і президент республіки мав юридичне право протягом 10 днів після ухвалення закону Народною палатою заявити публічно свою незгоду й повернути його на обговорення загальним народним зібранням.

Виконавча влада за проектом Дністрянського належала президентові республіки, який обирається строком на 4 роки. Вибори президента проводяться одночасно з виборами до Народної палати. Президентом міг бути кожен громадянин держави, українець за походженням, віком не молодший 35 років, не позбавлений цивільних та політичних прав, без обмежень щодо віросповідання.

Президент виконує функції голови держави і представляє її на міжнародній арені. Він є верховним головнокомандувачем, призначає та звільняє членів Ради держави (уряду) та інших державних урядовців.

Допомагає президентові в іноземних справах Прибічна рада, яка складається з 6 членів: 4-х українців, одного поляка та одного представника іншої народності. Трьох з шести членів в Прибічну раду делегують національні курії, а трьох інших добирає сам президент. Помічниками президента в цивільних справах є Рада держави (уряд) та голова державної

юстиції. Рада держави є найвищою виконавчою владою. Складається вона також із 6 членів, яких призначає президент на основі національного кадастру в співвідношенні 4:1:1. Він же призначає й Голову Ради держави.

Прибічна Рада і Рада держави формують свої власні структури. Рада держави створює 6 департаментів (міністерств). Члени обох рад підконтрольні Народній палаті, яка може висувати проти них політичне звинувачення, долю якого вирішує державний Судовий трибунал.

І нарешті, третя гілка влади – судова. Найвища судова влада належить Загальній Народній Раді, яку може скликати президент за бажанням Народної палати або народного зібрання для вирішення найбільш важливих проблем (перегляду Конституції, оголошення війни, ратифікація мирних угод тощо). Загальна Народна Рада формується теж з урахуванням народної волі.

Подібно до вищих органів державної влади формується і влада на місцях – в округах, повітах, громадах (міських і сільських) із правом мати право законодавчої ініціативи. Окрім місцевих органів, право законодавчої ініціативи передбачалось надати й окремим професійним організаціям.

Таким чином, Станіслав Дністрянський пропонував досить демократичну модель державного управління й самоврядування на місцях. Однак у зв'язку з ліквідацією згідно з Ризьким мирним договором 1921 р. Західно-Української Народної Республіки та включення її земель до складу Польщі, його проект Конституції не був реалізований, проте ряд положень його можна використати на сучасному етапі розбудови Української держави.

Підсумовуючи матеріал розділу, можна зробити висновок, що в період визвольних змагань 1917-1920 рр. в Україні було розроблено багато різних моделей державного управління (громадівсько-соціалістична, класократично-монархічна, національно-демократична та інші), однак усі вони в кінцевому підсумку не були втілені в життя. Однак досвід державотворення того часу може бути використаний певною мірою на сучасному етапі утвердження Української незалежної держави.



Питання для самоконтролю та завдання для самостійної

1. Який адміністративно-територіальний устрій українських земель передбачався конституційним проектом М. Драгоманова?
2. Опишіть структуру органів державного управління в Україні за конституційним проектом М. Драгоманова.
3. У чому суть конституційного проекту М. Грушевського з реформування державного устрою та управління в підросійській Україні?
4. Розкажіть про формування органів державної влади та управління в Україні в період Центральної ради.
5. Складіть схему державного управління в Україні відповідно до Конституції УНР від 29 квітня 1918 р.
6. Які зміни в державне управління були внесені гетьманом П. Скоропадським відповідно до «Законів про тимчасовий державний устрій України?»
7. Опишіть систему органів державної влади та управління в Україні за часів гетьмана П. Скоропадського.
8. У чому була відмінність державного управління Директорії від державного управління в період Центральної ради?
9. Розкрийте механізми державного управління в Україні згідно з конституційним проектом О. Ейхельмана.
10. Яким передбачався державний устрій України за конституційним проектом О. Ейхельмана?
11. Які органи державного управління та місцевого самоврядування були сформовані в Західно-Українській Народній Республіці?
12. Складіть схему державного управління в Україні відповідно до конституційного проекту С. Дністрянського.



Список рекомендованої літератури

1. Грушевський М.С. Новий період історії України за роки від 1914 до 1919. – К. : Либідь, 1992. – 46 с.
2. Драгоманов М. П. Вибране. Мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні / М. П. Драгоманов. – К. : Либідь, 1991. – С. 276-326; 559-575.
3. Конституційні акти України 1917-1920 : Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с.
4. Копиленко О.Л. Держава і право України. 1917-1920 рр. : навч. посіб. / О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – С. 10-172.
5. Киричук В.В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В.В. Киричук, В.І. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
6. Липинський В. Листи до братів-хліборобів / В. Липинський. – К. : Філадельфія, 1995. – 470 с.
7. Малик Я. Історія української державності / Я. Малик, Б. Вол, В. Чуприна. – Львів : Світ, 1995. – С. 78-126.
8. Мироненко О. М. Українське державотворення. Невитребований потенціал: слов.-довід. / О. М. Мироненко, Ю.І. Римаренко та ін. – К. : Либідь, 1997. – С. 27-29; 108; 165-170; 237-248; 298-304; 390-393.
9. Нагаєвський І. Історія Української держави двадцятого століття : наук.-попул. вид. / І. Нагаєвський. – К. : Укр. письм., 1993. – С. 69-91; 110-137; 172-187; 254-283.
10. Павленко Ю. Українська державність у 1917-1919 рр. (історико-генетичний аналіз) / Ю. Павленко, Ю. Храмов. – К. : Манускрипт, 1995. – 264 с.
11. Українська державність у ХХ столітті (Історико-політологічний аналіз). – К. : Політ. думка, 1996. – С. 3-28; 32-148.

12. Українська Центральна Рада : Документи і матеріали : У 2-х т. / [Ред. кол. : В.А. Смолій, О.Д. Бойко, Ю.М. Гамрецький та ін.]; Ін-т історії України НАН України. – К. : Вид-во «Наукова думка», 1996-1997. – Т. 1. – 590 с. – Т. 2. – 424 с.

РОЗДІЛ 8.

ДЕРЖАВНА ВЛАДА Й УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ЗА РАДЯНСЬКОГО ПЕРІОДУ (грудень 1917-1991 рр.)

8.1. Встановлення радянської системи управління в Україні

24-25 жовтня 1917 р. в Росії до влади прийшли більшовики на чолі з Володимиром Леніним, які поставили за мету встановити радянську владу на всій території колишньої Російської імперії, у тому числі й в Україні. За погодженням з російськими більшовиками 24-25 грудня 1917 р. більшовики України скликали в м. Харкові I Всеукраїнський з'їзд Рад, на якому були лише делегати східних регіонів України, що представляли 80 рад із 200, що тоді діяли в Україні.

З'їзд підтримав більшовицьке збройне повстання в Петрограді й проголосив встановлення радянської влади в Україні. На з'їзді було проголошено, що Українська Народна Республіка є «федеративною частиною Російської Республіки». З'їзд започаткував радянську систему управління в Україні, утворивши систему рад, за якою найвищим органом радянської влади в Україні ставав Всеукраїнський з'їзд Рад, а в період між з'їздами – Центральний Виконавчий Комітет Рад України (ЦВК Рад України). Найвищим виконавчим органом влади ставав Народний Секретаріат. На місцевому рівні влада передавалася в руки губернських, повітових, волосних, міських та сільських рад.

1 січня 1918 р. ЦВК Рад України опублікував Маніфест до українського народу, в якому закликав його до боротьби з законною владою в Україні – Українською Центральною Радою та її урядом – Генеральним Секретаріатом. 5 січня 1918 р. більшовицькі війська розпочали з Півночі та Сходу наступ на Київ і в ніч з 8 на 9 лютого вступили в Київ. Однак відповідно до Брестського мирного договору між Німеччиною і Радянською Росією від 3 березня 1918 р. остання зобов'язувалась вивести більшовицькі війська з України і визнати

Україну незалежною державою. У зв'язку із цим Український радянський Уряд був розпущений і радянська влада була ліквідована в Україні.

Після поразки Німеччини і її союзників в Першій світовій війні Рада Народних Комісарів Росії 9 листопада 1918 р. денонсувала Брестський мирний договір і знову розпочала боротьбу за встановлення радянської влади в Україні. Уже 28 листопада 1918 р. на території Росії, в місті Курську, був утворений маріонетковий Тимчасовий Робітничо-Селянський уряд України на чолі з Георгієм П'ятаковим. Утворення Тимчасового уряду було прикриттям агресії більшовиків Росії в Україну. Український радянський уряд розпочав свою законотворчу діяльність. Було прийнято декрет «Про організацію військової Ради Української Радянської Армії», «Тимчасове положення про організацію влади на місцях», «Звернення до уряду Німеччини» та інші акти. 29 листопада 1918 р. було проголошено «Маніфест Тимчасового Робітничо-Селянського уряду до робітників і селян України», в якому оголошувалося про повалення гетьмана Павла Скоропадського (хоча при владі фактично вже була Директорія), про перехід усієї повноти влади до рук робітників і трудящих селян, про передачу робітникам фабрик і заводів, а селянам землі, про відновлення Радянської влади в Україні. Було проголошено утворення Української радянської повстанської армії в складі двох дивізій, більшість яких складалась з неукраїнців, правда на чолі Богунського полку був поставлений Микола Щорс, а Таращанського – В. Боженко.

На початку січня 1918 р. більшовицькі війська розпочали наступ проти Директорії УНР у двох напрямках на Київ – з Півночі та зі Сходу.

Враховуючи помилки, які були допущені більшовиками щодо України під час першого встановлення радянської влади, коли Україна була проголошена федеративною частиною Радянської Росії, цього разу Тимчасовий більшовицький уряд проголосив Україну самостійною державою під назвою «Українська Соціалістична Радянська Республіка» (УСРР). Трохи пізніше, 29 січня 1919 р., своїм власним рішенням Тимчасовий робітничо-селянський уряд України конституціюється в Раду Народних Комісарів.

Після погодження з Леніним на чолі уряду УСРР замість Г. П'ятакова був поставлений Христіан Раковський. У складі цього уряду встановлювалися посади народних комісарів зовнішніх справ, військових справ, юстиції, землеробства, продовольства та праці, фінансів, шляхів сполучення, освіти, охорони здоров'я тощо, а також командуючого військами Української Червоної Армії.

Беручи за досвід структуру й практику Ради Народних Комісарів РРФСР радянський уряд України прагнув бути організованою і діяльною державною інституцією. Із цією метою 28 січня 1919 р. була затверджена його декларація, згідно з якою замість ревкомів, комдивів і народних комісарів встановлювалась система органів місцевої влади у формі рад робітничих, солдатських і селянських депутатів. 8 лютого 1919р. РНК УСРР прийняла постанову «Про організацію місцевих органів радянської влади і порядок управління», в якій ставилося питання про повсюдну передачу влади Радам. Згідно з цією постановою ради повинні були бути виборними органами, які утворюються на основі виборчого права. Виборчим правом користувалися особи незалежно від віросповідання, національності, осілості, які досягли 18-річного віку і займалися продуктивною й суспільно-корисною працею, а також військовослужбовці. Ті, хто жив на нетрудові доходи і, зокрема, ті що наймали робочу силу з метою одержання прибутку, ті, що одержували проценти з капіталу і прибутки з підприємств, а також приватні торговці та комерційні посередники позбавлялися виборчих прав – найбільш дійова і кваліфікована частина населення. Крім них, виборчих прав не мали служителі церкви, колишні царські чиновники, службовці поліції, жандармерії, охоронних відділень тощо.

Система рад формувалася на основі багатоступеневого принципу. Спочатку сільські та волосні органи влади обирали за квотою делегатів на повітовий з'їзд Рад, ті на губерньський, а останній на Всеукраїнський, що був найвищим органом влади в Україні. Уся організаційна робота зі створення системи рад проводилася під керівництвом Російської Комуністичної партії

(більшовиків) та її складової частини – Комуністичної партії (більшовиків) України. Так, перед початком роботи III Всеукраїнського з'їзду Рад спочатку був скликаний III з'їзд КП(б)У, який схвалив усі проекти документів і регламент найвищого органу республіки.

III Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів проходив з 6 по 10 березня 1919 р. Він розглянув найважливіші конституційні та поточні питання, за кожним з яких були прийняті відповідні рішення. З'їзд обрав вищий орган влади в Україні на міжз'їздивський період – Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК), що працював між з'їздами й був підзвітний тільки йому. Для оперативної роботи була створена Президія ВУЦВК і затверджено новий склад уряду – Раднарком УСРР. До складу Президії ВУЦВК увійшли Григорій Петровський – голова і члени Клим Ворошилов, Станіслав Косіор та інші. Трохи пізніше, з розширенням обсягу діяльності РНК УСРР з поточного управління республікою і, зокрема, необхідності керівництва народними секретарями, а також із зосередженням значної частини законодавчої частини роботи в уряді, було утворено при РНК УСРР допоміжні державні установи. До числа саме таких установ належав створений 16 травня 1919 р. на правах комісії Малий Раднарком УСРР. До нього входили заступники наркомів або члени колегії наркомів. Головою Малиго Раднаркому був обраний Народний Комісар юстиції О.І. Хмельницький.

III Всеукраїнський з'їзд Рад обговорив проект першої Конституції УСРР. Постановою з'їзду було доручено ВУЦВК доопрацювати його, що й було зроблено. 14 березня 1919 р. на засіданні ВУЦВК Конституція була затверджена. У ній УСРР проголошувалась державою «трудящих і експлуатованих мас пролетаріату і найбіднішого селянства», в якій встановлювалась диктатура пролетаріату в особі Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів. У Конституції УСРР наголошувалося, що завданням диктатури пролетаріату в Україні є «здійснення переходу від буржуазного ладу до соціалізму шляхом проведення соціалістичних

перетворень і систематичного придушення всіх контрреволюційних намірів з боку імущих класів». Із цією метою запроваджувалися заходи, безпосередньо спрямовані на знищення існуючого економічного ладу, що виражається у скасуванні приватної власності на землю й на всі інші засоби виробництва.

Стосовно державного управління, то до нього залучаються тільки трудящі маси, а експлуататорські класи та близькі до них соціальні групи від управління усуваються. Пропонувалася така схема державного управління в Українській Соціалістичній Радянській Республіці (див. Рис. 8.1).

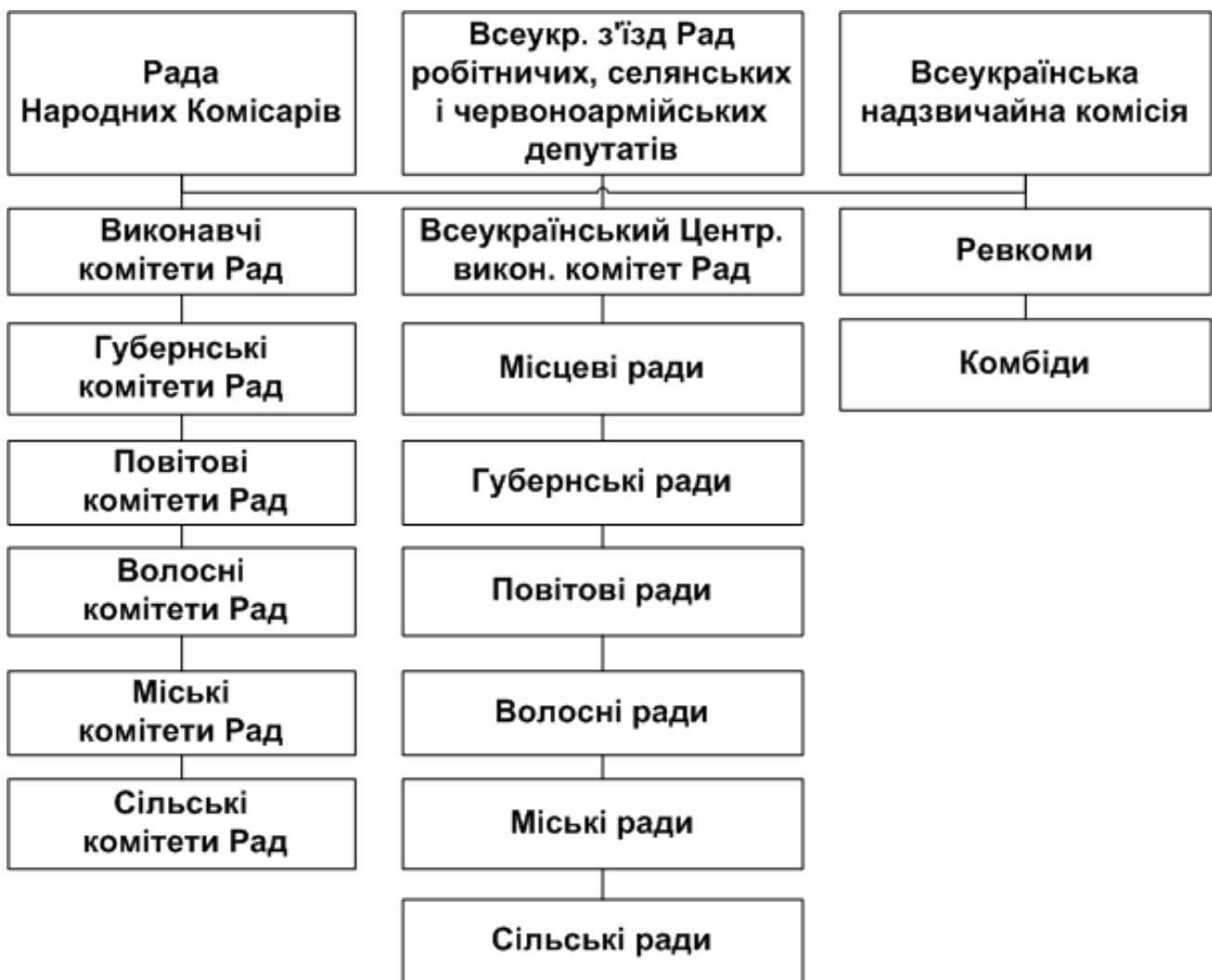


Рис. 8.1. Державне управління в Україні за Конституцією УСРР 1919 р.

Згідно з Конституцією (Основним Законом) УСРР найвищими центральними органами влади й управління в Україні були: Всеукраїнський З'їзд Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів,

Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад і Рада Народних Комісарів. Законодавча компетенція вищих органів влади УСРР була розмежована. Згідно з Основним Законом до виключного відання найвищого державного органу – Всеукраїнському з'їздові Рад належало:

- а) затвердження, зміни, доповнення Конституції УСРР;
- б) оголошення війни і укладання миру (в разі терміновості, коли неможливо було скликати з'їзд ці питання міг вирішувати ВУЦВК Рад).

До відання ВУЦВК належали:

- а) установлення основ соціалістичного будівництва в галузі народного господарства;
- б) затвердження річного бюджету й розподіл державних прибутків і зборів між центральною та місцевою владою;
- в) установлення основ організації збройних сил;
- г) видання законопроектів про строки і порядок обрання місцевих органів влади, а також їх внутрішньої організації.

У Конституції нічого не говорилося про компетенцію Президії ВУЦВК, але як засвідчують приклади, вона видавала від свого імені законодавчі акти між сесіями ВУЦВК. За первісним задумом Президія ВУЦВК повинна була тільки готувати законопроекти.

Найвищим виконавчим органом державної влади та управління вважалась Рада Народних Комісарів України, яка згідно з Конституцією також могла видавати закони, правда лише за спеціальним рішенням ВУЦВК. Раднарком складався з народних комісаріатів на чолі з народними комісарами. Комісаріати, у свою чергу, ділились на колегії.

У Конституції УСРР був розписаний механізм утворення місцевих органів влади та управління, їх структура і компетенція. Органами радянської влади на місцях були губернські, повітові та волосні з'їзди Рад та обрані ними виконкоми, а також міські та сільські ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів і обрані ними виконавчі комітети.

Відразу ж після прийняття Конституції УСРР в квітні-травні 1919 р. відбувалося формування місцевих органів влади рад та їх виконкомів. Разом із тим, паралельно з ними, продовжували діяти створені партійними комітетами позаконституційні революційні комітети (ревкоми) та комітети бідноти (комбід), що нерідко приводило до суперечок та конфліктів між цими паралельними органами на місцях.

У зв'язку із тим, що в травні 1919 р. почався наступ військ Денікіна в Україну, то радянське будівництво тут було тимчасово призупинене. УСРР переводилася на воєнний лад і відповідно з ним перебудовувалися державні органи влади. Ще 30 квітня 1919 р. була створена Рада робітничої й селянської оборони на основі декрету ВУЦВК, яка стала центральним, оперативним органом управління. Рада оборони видавала декрети й постанови, які запроваджувалися через управління справами Раднаркому УСРР. Для запровадження найважливіших рішень Рада оборони призначала особливих уповноважених і створювала різні комісії, наділяючи їх надзвичайними правами й повноваженнями. Керівники центральних відомств, органів влади і управління на місцях, установ та підприємств повинні були беззаперечно виконувати розпорядження і вказівки цих комісій та уповноважених Ради оборони. Комісії, як правило, формувалися із членів Рад і представників відповідних відомств. Зазначимо, що всі найважливіші і найпринциповіші питання роботи Ради оборони обговорювалися спочатку на засіданнях Політбюро ЦККП(б)У.

Рада оборони складалася переважно із членів Політбюро ЦК КП(б)У, а це означало, що фактично державою управляла партія більшовиків. Таким чином, відбувалась підміна органів державного управління та зрощення партійних органів з ними.

Подібна підміна радянських органів влади відбувалась й на місцях. В умовах воєнного стану 14 травня 1919 р. ВУЦВК прийняв декрет: «Про сільські комітети бідноти», згідно з яким комбід ставали знову єдиними органами влади на селі. Сільради були розпущені. Комбід, застосовуючи

надзвичайні (силові й репресивні) заходи, забезпечували Червону Армію, робітників і сільську бідноту, тобто себе, продуктами харчування.

Однак незважаючи на значні зусилля Ради оборони УСРР, надзвичайних органів на місцях, втримати ситуацію у своїх руках їм не вдалося. Радянські центральні органи влади й управління через відсутність підтримки широкими верствами українського народу на початку травня 1919 р. змушені були залишити Україну й евакуюватися до РРФСР. На зміну їм на Україні встановилась влада денікінців, які відразу ж почали встановлювати свої органи управління. Зокрема, на окупованій українській території вони створили губернські та повітові бригади так званої Державної варти. У Київській, Харківській та Новоросійській губерніях почали запроваджуватися посади губернаторів, начальників повітів та волостей. Але в листопаді 1919 р. у результаті переходу більшовиків у контрнаступ процес формування денікінських органів призупиняється і в Україні відновлюються більшовицькі органи влади.

Уже в кінці 1919 – на початку 1920 рр. на території України відновлюється діяльність ревкомів, які організовувались переважно політорганом діючої армії. Завдання ревкомів визначались рішеннями ЦК РКП (б) та ЦК КП(б)У та інструкціями Реввійськради. 11 грудня 1919 р. в Москві відбулось засідання Президії ЦВК і РНК УСРР, де було прийнято постанову про створення Всеукраїнського революційного комітету, який зосередив у своїх руках найвищу законодавчу й виконавчу владу. До складу Всеукрревкому увійшли Григорій Петровський (голова), Володимир Затонський, Дмитро Мануїльський, Влас Чубар та інші. При Всеукрревкомі 19 січня 1920 р. в Харкові були створені комісії, які управляли різними галузями державного життя: юстиції, земельних справ, народної освіти, охорони здоров'я тощо. При Всеукраїнському ревкомі були організовані колегії уповноважених уряду РРФСР, зокрема, фінансова, праці, соціального забезпечення, шляхів, продовольства тощо. Але головна функція Всеукрревкому та його місцевих органів (ревкомів і комбідів) полягала в

допомозі Червоній Армії в успішному проведенні військових операцій. Всеукраїньком проіснував до 21 лютого 1920 р.

25 лютого 1920 р. Президія ВУЦВК прийняли постанову «Про призначення повсюдних вибори до Рад і про порядок обрання делегати? на IV Всеукраїнський з'їзд Рад», згідно з якою розпочиналася робота з формування нових владних структур радянського режиму в Україні й завершилася скликанням 16-23 травня 1920 р. IV Всеукраїнського з'їзду Рад. Його робота збилася з новим спільним наступом військ Директорії УНР та Польщі проти більшовиків. З'їзд прийняв ряд законодавчих актів, зокрема, «Про державні відносини між УСРР та РРФСР», «Наказ Центральному Виконавчому Комітетові і Раднаркому по зміцненню робітничо-селянської влади» тощо. Відповідно до Наказу ВУЦВК та РНК УСРР на території України почалась перебудова органів радянської влади на військовий лад, мілітаризація радянських установ та економіки.

IV Всеукраїнський з'їзд Рад утворив нові органи влади й управління в Україні згідно з Конституцією УСРР 1919 р., а саме: ВУЦВК, Президію ВУЦВК і новий склад Раднаркому, до яких увійшла переважна більшість старого складу вищих органів влади й управління. З'їзд прийняв постанову про відновлення на місцях паралельних із радянськими органами влади структур, зокрема таких, як комітети незаможних селян (комнезами). На них покладалось: забезпечення на селі виконання всіх актів Радянської влади, сприяння військовим організаціям у будівництві Червоної Армії, допомога у виконанні хлібної розкладки, боротьба з так званим «куркульським бандитизмом» тощо.

Комнезами відрізнялися від комбідів лише тим, що в 1919 р. комбіди утворювалися за відсутності рад і часто замість них, а комнезами 1920 р. створювалися поряд із місцевими Радами на основі їх рішень і працювали під їх керівництвом. Крім цього, керівництво комнезамами здійснювали на місцях партійні комітети, а також відділи управління губернських і повітових

виконкомів та органи Наркомату внутрішніх справ. На 10 листопада 1920 р. в Україні діяло 9 тис. 599 комнезамів.

У процесі формування радянської системи управління в УСРР створювалася, крім законодавчої та виконавчої, судова гілка влади. Відповідно до «Декрету про суд» РНК УСРР від 14 лютого 1919 р. скасовувалися суди попередніх владних структур і утворювалися так звані «народні суди» й революційні трибунали (ревтрибунали). Згідно з тогочасними радянськими законами більшість судових справ розглядалися революційними трибуналами, які склалися з представників надзвичайних комісій та радянських органів. До компетенції ревтрибуналів належали справи про контрреволюційні злочини, державну зраду, службові злочини тощо. У 1920 р. компетенція трибуналів була розширена: на їх розгляд тепер передавалися справи про «бандитизм», розбійництво, пограбування, розкрадання, спекуляцію та деякі інші злочини.

Революційні трибунали мали право засуджувати винних до різних мір покарання, у тому числі й до найвищої – розстрілу. Працювали ревтрибунали під загальним керівництвом партії більшовиків та створеної ще в грудні 1918 р. декретом Раднаркому України Всеукраїнської Надзвичайної Комісії (ВУНК), на яку покладалось завдання організації планомірної боротьби з контрреволюцією, саботажем, спекуляцією, службовими злочинами. Всеукраїнська Надзвичайна Комісія була урядовою установою і підпорядковувалася РНК УСРР, а її органи на місцях – виконкомам Рад. Склад ВУНК формувався урядом і виконкомами місцевих рад під керівництвом більшовицьких комітетів. Враховуючи мету створення ВУНК, її повноваження були дуже широкими і діяла вона переважно силовими та репресивними методами. Виконкоми Рад разом з органами ВУНК вирішували питання про запровадження на території України «червоного терору», мали право арешту й притягнення до суду. Боротьба з «контрреволюцією» і здійснення «червоного терору» було основним завданням органів ВУНК, їм надавалося право безпосередньої розправи в разі «контрреволюційних» виступів, погромів тощо.

Крім Всеукраїнської Надзвичайної Комісії, в Україні на той час більшовицькою владою згідно з декретом «Про організацію влади на місцях» створювалися органи міліції для боротьби з грабіжництвом, хуліганством, контрреволюцією тощо. Фактично функції міліції та органів ВУНК нерідко перепліталися. У період 1919-1920 рр. в Україні склалися такі види міліції: 1) загальна; 2) карний розшук; 3) судово-кримінальна; 4) промислова; 5) залізнична; 6) морська. У боротьбі зі злочинністю органи радянської міліції підтримували постійний контакт як з надзвичайними комісіями, так і військами внутрішньої охорони (ВОХР).

Таким чином, на 1920 р. в Україні була сформована радянська система управління, спрямована на утвердження радянської влади та нещадне придушення ворожих їй політичних сил і класів.

8.2. Державне управління в УРСР в умовах створення та функціонування загальносоюзної партійно-радянської системи

Об'єднані в ході революції і громадянської війни розрізнені сили радянських режимів РРФСР, УСРР, БСРР та ЗРФСР, що утворилися на теренах колишньої Російської імперії, розгромивши своїх внутрішніх і зовнішніх противників очолювані більшовицькою партією, яка одна узурпувала владу, продовжили державне будівництво. В умовах ще хиткого свого становища Російська Комуністична партія (більшовиків) змушена була рахуватися з прагненням народів будувати свої власні держави. Визнаючи на словах право народів на самовизначення та створення власних держав, партія більшовиків своєю головною метою ставила об'єднання всіх радянських республік з єдиною державою із центром у Москві. Тому відразу ж після закінчення війни, в 1921 р. на X з'їзді РКП (б) було розглянуто національне питання, з якого виступив тодішній нарком з національних питань Йосип Сталін, наголосивши на необхідності об'єднання радянських республік. З'їзд прийняв рішення створити із цього питання комісію на чолі зі Сталіним,

завдання якої полягало в розробленні проекту об'єднання радянських республік.

Створена відповідно до рішення з'їзду комісія розробила такий об'єднавчий проект, в якому пропонувалося здійснити об'єднання радянських республік в єдину державу шляхом входження їх до складу РРФСР на правах автономії. Цей сталінський проект отримав назву «автономізації» радянських республік.

Однак сталінський проект «автономізації» викликав рішуче заперечення з боку Грузії та України, які справедливо вважали, що він веде до відтворення Російської імперії, тільки радянської. Українська сторона запропонувала свій проект об'єднання радянських республік на принципах конфедерації, тобто збереження власних, незалежних держав, які делегують частково свої повноваження тільки в окремих сферах (наприклад, у зовнішній політиці, військових чи економічних справах). Отже, пропонувалася модель типу сучасної співдружності незалежних держав, що утворилися на теренах СРСР або ж європейської співдружності. Україну підтримала Грузія.

Проект українського керівництва викликав рішуче заперечення з боку Йосипа Сталіна, що призвело до гострого конфлікту в міжнаціональних відносинах, особливо між РРФСР та Грузією, що могло призвести до їх відчуження. Щоб ліквідувати конфлікт Володимир Ленін, який тоді вже був тяжко хворим, але уважно слідкував за ходом дискусії, запропонував компромісний варіант, заявивши, що Сталін любить поспішати. Він запропонував здійснити об'єднання радянських республік на основі федеративного принципу, суть якого полягала в тому, що радянські республіки не входять до Російської Федерації, а об'єднуються разом із нею на принципі рівноправності в єдину союзну державу, зберігаючи при цьому свою власну державність і право виходу з об'єднаної держави. Об'єднані республіки створюють спільні органи державного управління, зберігаючи певну самостійність у вирішенні тих чи інших питань. Україна і Грузія погодились на ленінський проект «федералізації». 30 грудня 1922 р. в Москві був

скликаний з'їзд Рад радянських республік, що об'єднувалися, який увійшов в історію як

1-й Всесоюзний з'їзд Рад. З'їзд прийняв «Декларацію про утворення Союзу Радянських Соціалістичних Республік» та «Договір про утворення СРСР». У прийнятих документах говорилося, що віднині всі радянські республіки об'єднуються в єдину державу під назвою «Союз Радянських Соціалістичних Республік». В той же час за ними зберігається право вільного виходу з СРСР. Однак, як показала практика, це була гола декларація, оскільки в умовах панування в усіх республіках єдиної партії РКП (б) вихід радянських республік зі складу Радянського Союзу був неможливий. Це показали вже перші місяці існування СРСР.

Після утворення СРСР відразу ж виникла необхідність у розмежуванні функцій центральних органів державного управління та республіканських. Із цією метою в січні 1923 р. Всеукраїнський ЦВК та Раднарком УСРР утворили ряд комісій для вироблення узгоджувальних документів. Ці комісії розробили варіант українського проекту союзного договору, який мав суттєві відмінності від проекту, прийнятому на I Всесоюзному з'їзді рад. Насамперед, в українському проекті слова про те, що «республіки об'єднуються в одну союзну державу» було замінено словами «утворюють СРСР». Український проект посилював гарантії суверенних республік. Була виключена стаття про те, що суверенітет окремих республік, які входять до Союзу, обмежений лише в межах, зазначених у договорі й лише з питань, віднесених до компетенції Союзу. За цими межами кожна республіка здійснює свою державну владу самостійно, а Союз РСР охороняє суверенні права республік. Далі в українському проекті говорилося, що територія республіки та її Конституція не можуть бути змінені без її згоди. У проекті містилися й інші статті, що на погляд розробників, краще забезпечували суверенітет УСРР.

Проект союзного договору зі змінами й пропозиціями в червні 1923 р. був переданий в розширену комісію ЦВК СРСР з питань підготовки Конституції СРСР. Але зважені й помірковані пропозиції українського

керівництва були «у багнети» зустрінуті на союзному рівні. Самі ж автори проекту Микола Скрипник, Христіан Раковський звинувачувалися в «націонал-ухильництві», а точніше в націоналізмі й сепаратизмі. У ході нищівної критики і нападок на українців конституційна комісія СРСР за основу запропонувала проект, поданий Всеросійським ЦВК. 14 і 16 червня 1923 р. відбулося засідання розширеної комісії ЦВК СРСР. За пропозицією наркома юстиції РРФСР Дмитра Курського в преамбулу документа, який розглядався, було введено формулювання: «Декларація і Договір про утворення СРСР складають Основний Закон – Конституцію Союзу РСР». Таким чином, схвалені в основному документи I Всесоюзного з'їзду Рад стали проектом Конституції СРСР. III сесія ЦВК СРСР, заслухавши доповідь Голови Раднаркому УСРР Христіана Раковського про союзне будівництво та союзну Конституцію, постановила в цілому затвердити проект Конституції СРСР. Питання про Конституцію СРСР остаточно розглядалося 21 січня 1924 р. III з'їздом Рад УСРР, на якому з доповіддю з цього питання виступив нарком юстиції Микола Скрипник. Заслухавши доповідь М. Скрипника щодо договору про заснування СРСР, III з'їзд Рад України постановив: «Ухвалений I з'їздом Рад Союзу РСР договір і затверджену II сесією ЦВК СРСР Конституцію СРСР ратифікувати, доручивши Президії ВУЦВК цю ратифікацію підписати».

31 січня 1924 року II з'їзд рад СРСР остаточно затвердив Основний закон (Конституцію) СРСР. За цією Конституцією вищим органом влади Союзу РСР були надані права приймати основи законодавства СРСР та союзних республік спочатку за певним переліком, а потім і без будь-яких обмежень. У зв'язку із цим нормотворчі можливості республік звужувалися, а багато галузей промисловості й будівництва послідовно переводилися в союзне підпорядкування. Усе це свідчило, що центр усе більше перебирає на себе функції союзних республік, а СРСР перетворюється в унітарну, жорстко-централізовану державу. Від суверенітету республік залишилася, по суті, лише

державна атрибутика (Конституція, вищі органи державної влади та управління, законодавство тощо).

Позитивним моментом для України після створення СРСР було те, що вона зберігала свою окрему територію, правда окреслену не державним, а адміністративним кордоном. На цій території відбувався процес упорядкування адміністративно-територіального поділу та управління. Зокрема, уже в червні 1925 р. Президія ВУЦВК УСРР прийняла постанову «Про ліквідацію губерній та перехід на триступеневу систему управління», згідно з якою запроваджувався поділ України на райони та округи. Губернії, повіти й волості були замінені округами та районами. Замість 102 повітів було утворено 53 округи, а замість 1984 волостей – 706 районів. Були укрупнені й сільські ради. Їх кількість скорочувалася з 15696 до 9307. У зв'язку із скасуванням губерньського поділу ВУЦВК і РНК УСРР постановою від 17 березня 1926 р. ліквідували Волинську, Донецьку, Катеринославську, Одеську, Подільську, Полтавську, Харківську та Чернігівську губернії та їх органи управління.

У процесі реформування адміністративного устрою та управління X Всеукраїнський з'їзд Рад УСРР, що відбувся в 1928 р., запропонував розширити компетенцію місцевих органів влади на підпорядкованих їм територіях.

Ради міст і сіл ставали вищими органами місцевої влади. Вони отримали право юридичної особи, самостійний бюджет, у їх відання передавалось керівництво промисловістю й сільським господарством, фінансово-податкові питання. Говорячи про реформування управління, необхідно зазначити, що воно відбувалося під керівництвом правлячої в СРСР, у тому числі й на Україні, партії більшовиків, а точніше, Політбюро, без згоди якого ні одне рішення державного будівництва не набиало юридичної сили. Це означало, що в країні створюється загальносоюзна партійно-радянська система управління.

З метою зміцнення державної влади з ініціативи ВКП (б) і за її активною участю із середини 20-х рр. в Україні була проведена «велика робота» з очищення органів диктатури пролетаріату від «ворожих елементів», до яких у першу чергу були віднесені «націонал-ухильники», тобто ті, що відстоювали суверенність України. Крім того, до ворожих елементів зараховувались заможні селяни (куркулі), інтелігенція, ті, хто воював на боці Центральної ради, Директорії або брав участь у повстанських загонах проти більшовицького режиму. У той же час більшовицька партія зміцнювала ради новими кадрами з відданих їм представників робітничого класу, бідняків та батраків, які більше вміли реквізувати та розкуркулювати, аніж творити.

Однак проведена реформа управління не дала бажаних результатів. Тому через кілька років (у 1930 р.) Політбюро ЦК ВКП (б) вирішило провести нове реформування управління на місцевому рівні, а саме – ліквідувати окружні ради. Відповідно з рішенням союзних органів влади ВУЦВК і РНК УСРР своєю постановою від 2 вересня 1930 р. «Про ліквідацію округів та перехід на двоступеневу систему управління» скасували попередні рішення про територіально-адміністративний поділ України на округи та розпустили окружні ради та їх виконавчі комітети. На території УСРР були утворені 503 нові адміністративні одиниці, а саме: одна автономна республіка – Молдавська АСРР, що існувала з 1924 р., 18 міст, виділених в окремі адміністративно-господарські одиниці та 484 райони, яким були передані всі права окружкомів. Виконкоми районних і 18 міських рад та Молдавська АСРР тепер безпосередньо підпорядковувались республіканським органам влади – ВУЦВК, його президії та РНК УСРР. Таким чином, на початку 30-х рр. в Україні була встановлена двоступенева система управління.

Проте в умовах розгорнутого наступу соціалізму по всьому фронту, жорстокої класової боротьби й ця система управління виявилася неефективною. З метою її удосконалення ЦК ВКП (б) ініціює нову реформу адміністративно-територіального управління. Відповідно до вказівок з Москви ВУЦВК на початку 1932 р. ухвалив чергову постанову про перехід на

триступеневу адміністративно-територіальну систему: район – область – центр. В Україні спочатку було утворено п'ять областей: Харківську, Київську, Вінницьку, Дніпропетровську й Одеську, а в червні 1932 р. – Донецьку й у жовтні – Чернігівську. Зі створенням областей усі районні й міські виконкоми Рад підпорядковувалися обласним виконавчим комітетам. Цей адміністративно-територіальний устрій і був остаточно закріплений у новій Конституції. Із 1934 р. столицею Української РСР замість міста Харкова стає місто Київ.

Зміни, що відбулися в державному устрої Радянського Союзу (на 1936 р. у його складі вже було 11 союзних республік), були закріплені в новій Конституції (Основному Законі) СРСР. Її проект готувала Конституційна комісія, що складалась із 12 підкомісій. Проект був схвалений Пленумом ЦК ВКП(б) і Президією ВЦВК та винесений на обговорення, після чого 5 грудня 1936 р. Конституція була затверджена на VIII (Надзвичайному) Всесоюзному з'їзді Рад.

У новій Конституції фактично була закріплена керівна роль ВКП(б) в державі. У ст. 126 зазначалось, що партія більшовиків становить «керівне ядро всіх організацій трудящих як громадських, так і державних». Отже, в країні остаточно сформувалась загальносоюзна партійно-радянська система управління тоталітарного типу. Однак, щоб приховати це від народу, ВКП(б) проголосила, що в СРСР завершено побудову соціалізму, тобто ліквідовано експлуаторські класи, завдяки чому реставрація капіталізму неможлива. У зв'язку із цим з Конституції вилучалися обмеження прав громадян за класовою ознакою, проголошувалась рівність усіх громадян перед законом, недоторканість особи, таємниця листування тощо. Була змінена виборча система проголошувалась система загального, рівного й прямого виборчого права при таємному голосуванні. Як показали наступні події, все це була гола декларація. Адже саме в цей час відбувається найбільше беззаконня й наймасовіші репресії.

У новій Конституції відбулись зміни й у структурі державної влади. Право законодавчої ініціативи отримала Верховна Рада СРСР й Верховні Ради союзних та автономних республік. Відповідні зміни були внесені й у республіканські конституції, зокрема в Конституцію УРСР, яка була прийнята в 1937 р. Відповідно до Конституції СРСР 1936 р. та Конституції УРСР 1937 р. в Україні була закріплена своя система державного управління (див. Рис. 8.2).

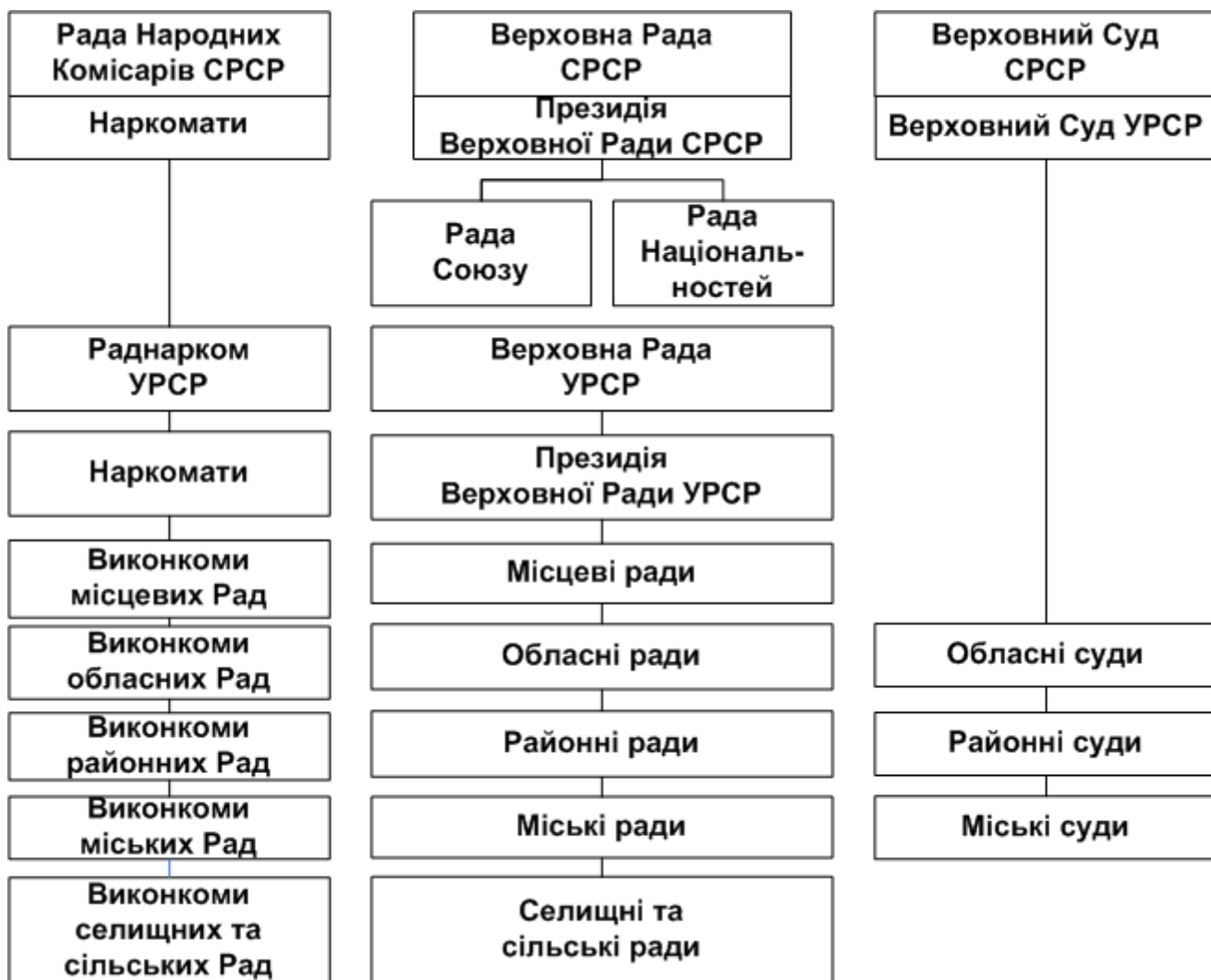


Рис. 8.2. Державне управління в Українській РСР за Конституцією УРСР 1937 р.

Найвищим органом державної влади в СРСР була Верховна Рада, яка обиралася строком на 4 роки й була єдиним законодавчим органом держави, оскільки тільки мала право приймати всесоюзні закони. До її компетенції також належали найважливіші питання внутрішньої та зовнішньої політики.

Верховна Рада СРСР як найвищий орган державної влади СРСР мала необмежені права для здійснення постійного контролю за всіма без винятку органами державної влади й державного управління. Вона обирала Президію Верховної Ради, підзвітну їй в усій своїй діяльності; утворювала уряд СРСР – Раднарком СРСР, відповідальний також перед нею і їй підзвітний; обирала Верховний Суд СРСР та призначала Генерального Прокурора СРСР.

Верховна Рада СРСР складалася з двох палат: Ради Союзу та Ради Національностей, що було зумовлено багатонаціональним складом населення СРСР. Двопалатна структура Верховної Ради повинна була забезпечувати представництво в ній як інтересів усіх трудящих, так і окремі специфічні інтереси всіх народів, що проживали на території Радянського Союзу. Обидві палати цілком рівноправні: їм обом в однаковій мірі належала законодавча ініціатива. Закон вважався затвердженим, якщо за нього проголосували обидві палати. Основною формою роботи Верховної Ради СРСР були сесії, що скликалися двічі на рік. Очолював Верховну Раду голова Верховної Ради СРСР.

Закони, прийняті Верховною Радою СРСР, були обов'язковими для виконання в усіх союзних республіках, у тому числі й Українській РСР. Безпосередньо підпорядковувалися загальносоюзним органам державної влади й управління органи управління України. Відповідно до Конституції УРСР 1937 р., на Україні була така структура органів державного управління. Найвищим органом державної влади була Верховна Рада Української РСР, яка обиралася всіма громадянами республіки терміном на 4 роки. Верховна Рада УРСР була єдиним, крім Верховної Ради СРСР, законодавчим органом в Україні. їй належали всі права, надані республіці згідно з Конституцією СРСР. Верховна Рада УРСР обирала Президію, підзвітну їй; утворювала уряд УРСР – Раднарком УРСР, також відповідальний перед нею і їй підзвітний; обирала Верховний суд УРСР. Для ведення своїх засідань Верховна Рада обирала голову та його заступників. Основна форма діяльності Верховної Ради – сесії, які скликалися двічі на рік. Верховна Рада утворювала комісії – постійні та

тимчасові, зокрема такі як: мандатну, бюджетну, із закордонних справ, промисловості й транспорту, сільського господарства, освіти й культури, охорони здоров'я та соціального забезпечення, торгівлі й громадського харчування.

Відповідно до Конституції УРСР 1937 р. формувались і місцеві органи влади та управління, а саме: обласні, районні, міські, селищні й сільські ради та їх органи – виконкоми рад, які очолювали голови виконкомів.

Формально згідно з Конституцією СРСР 1936 р. та Конституцією УРСР 1937 р. в Союзі, зокрема в Україні, проголошувалась демократична форма правління, яка в реальному житті не діяла, оскільки реальна влада належала ВКГТ(б), її низовим партійним організаціям і репресивним органам.

Одним із найважливіших структурних елементів партійно-радянської системи, що остаточно сформувався на цей час і відігравав особливу роль у житті радянського суспільства, було Державне політичне управління СРСР та Державне політичне управління УРСР, що виникли з надзвичайних комісій (ВЧК). Державне політичне управління України було утворене при Наркоматі внутрішніх справ постановою Всеукраїнського ЦВК ще 22 березня 1922 р. на основі Всеукраїнської Надзвичайної Комісії. Створення ДПУ мотивувалося необхідністю посилення боротьби з «ворогами соціалізму», для придушення й попередження контрреволюційних виступів, для боротьби зі шпигунами й диверсантами, для охорони кордонів республіки. Відповідно створювалися місцеві органи системи ДПУ при місцевих Радах. Таким чином, був створений новий орган радянської держави, що стояв над судом і прокуратурою і не був передбачений ні Конституцією 1924 р., ні Конституцією УРСР 1929 р. Першим головою ДПУ в Україні ВУЦВК призначив В.М. Манцева.

Органи ДПУ отримали права на позасудову розправу (аж до розстрілу) на всіх осіб, яких воно затримувало при бандитських нападах і збройних погромах. Оскільки вироки затриманим виносилися без суду й слідства, то під цю категорію звинувачених можна було підвести будь-кого.

Таким чином, в умовах утвердження партійно-радянської командно-адміністративної системи органи ДПУ стали повністю самостійними й майже неконтрольованими.

Для більш оперативного вирішення цих «особливих» справ у 1929 р. рішенням ЦВК СРСР та РНК СРСР були створені «трійки», в складі перших керівних осіб партійних і радянських органів, а також керівників ДПУ, які здійснювали попереднє слідство й виносили вирок. Діючи поза законом органи ДПУ НКВС у 20-30-х рр. ХХ ст. розглянули тисячі справ, провели сотні сфабрикованих «кримінальних» політичних процесів, зокрема, й на Україні. До найбільш відомих можна віднести судові процеси про «Ухил Шумського-Хвильового», «Шахтинська справа», «Справа СВУ» тощо.

У результаті масових репресій на середину 30-х рр. у СРСР були знищені майже всі політичні противники радянської системи, що дало підставу керівництву ВКП (б) та Й. Сталіну заявити про перемогу соціалізму в СРСР. Була сформована партійно-радянська командно-адміністративна система державного управління.

Отже, періоду 30-х рр. притаманна суперечливість у процесі українського державотворення. Позитивні явища успішного економічного розвитку химерно перепліталися з формуванням адміністративно-командної системи з її деформованими методами розвитку економіки, що ґрунтувалися на організаційно-примусових заходах та орієнтацією суспільного виробництва на абстрактні інтереси держави. Поряд із розвитком ініціативи та щирого трудового ентузіазму мали місце відчуження основної маси виробничників від засобів виробництва. Спроби здійснити кардинальні соціально-економічні перетворення на селі командно-адміністративними методами призвели до трагічних наслідків, у тому числі до голоду 1932-1933 рр. та кризи в сільськогосподарському виробництві, що була подолана лише наприкінці 30-х років. Усе це разом із жорстокими репресіями гальмувало соціально-економічне перетворення в республіці. Подолання негативних явищ вимагало надзвичайно великих зусиль і напруженої праці трудящих України.

Таким було становище Радянської України напередодні Другої світової та Великої Вітчизняної війни. Напад фашистської Німеччини на СРСР 22 червня 1941 р. зумовив необхідність ще більшого зосередження влади в руках ВКП (б) і підлеглих їй органів влади. Передусім виникла необхідність утворити вищий орган стратегічного керівництва збройною боротьбою народів СРСР, що поєднав би в одних руках управління Збройними силами на фронті й військовою економікою. Із цією метою 30 червня 1941 р. був створений Державний Комітет Оборони (ДКО), що поєднав у своїх руках вищу державну владу й військову владу в межах всього СРСР.

Для безпосереднього керівництва Збройними силами була утворена Ставка Верховного головнокомандування на чолі з Верховним головнокомандуючим. Координація дій ДКО і Ставки забезпечувалася однією особою – Йосипом Сталіним. ДКО був вищою інстанцією, який здійснював загальне керівництво збройною боротьбою Радянської держави, а Ставка – виконуючим військовим органом, що керувався вказівкам ДКО.

Головним напрямом у діяльності ДКО була робота з розгортання Збройних Сил, підготовка резервів, забезпечення їх озброєнням, спорядженням, продовольством. ДКО також керував мобілізацією економіки, організацією воєнного господарства, виробляв заходи щодо збільшення виробництва танків, літаків, боєприпасів, металу, палива, продовольства тощо. ДКО тісно співпрацював з ЦК ВКГТ(б) і РНК СРСР. Єдність їх діяльності забезпечувалася суміщенням посад. Члени ДКО були членами Політбюро ЦК ВКГТ(б), заступниками Голови РНК СРСР і Секретарями ЦК ВКП(б), а голова ДКО – Й. Сталін був одночасно Генеральним секретарем ЦК ВКП(б) і Головою РНК СРСР.

ДКО не мав свого особистого апарату, а використовував апарати ЦК ВКП(б), Раднаркому й наркоматів. Для вивчення й вирішення окремих проблем ДКО створював спеціальні комітети, ради й комісії, що готували проекти постанов, а нерідко й безпосередньо вирішували конкретні питання. Для запровадження в життя рішень ДКО на місцях призначалися вповноважені

ДКО. У більшості випадків ними були секретарі ЦК ВКП(б) і ЦК компартій союзних республік, крайкомів і обкомів партії.

Поряд із ДКО продовжували функціонувати постійні конституційні органи державної влади й управління – Верховна Рада СРСР, її Президія, Рада Народних Комісарів СРСР. Кожен із цих органів продовжував працювати в межах своєї компетенції.

У зв'язку з тим, що умови війни не давали можливості регулярно проводити сесії Верховної Ради СРСР, передбачених Конституцією СРСР, більшість її функцій здійснювала Президія Верховної Ради, яка проводила велику роботу, зокрема, нею були видані укази про воєнне становище, про мобілізацію військовозобов'язаних, про встановлення нових нагород (орденів і медалей), про доповнення до кримінального, цивільного, сімейного, процесуального законодавства, про реорганізацію відомств тощо.

У той же час Раднарком СРСР керував наркоматами, вирішував питання будівництва, сільського господарства, соціально-культурного будівництва тощо. Робота РНК СРСР була організована з урахуванням воєнної обстановки з таким розрахунком, щоб забезпечити безперебійне й ефективне управління країною. Під керівництвом РНК СРСР удосконалювалася діяльність наркоматів, створювалися нові структури державного управління. Виникла нова сфера управління з державного забезпечення й побутового влаштування сімей військовослужбовців. Були створені такі надзвичайні органи, як комітет з обліку й розподілу робочої сили, Рада з евакуації, Надзвичайна Державна Комісія з установа й розслідування злочинів німецько-фашистських загарбників та їх співучасників.

Із початку війни змінилися напрями діяльності та організація республіканських органів влади й управління. Перебудова державних органів влади України відбувалася в умовах бойових дій на території республіки. Вона охопила всю систему рад, від Верховної Ради УРСР до селищних і сільських рад. Виконуючи директивні вказівки ДКО, ЦК ВКП(б) та інших союзних органів Президія Верховної Ради УРСР, Рада Народних Комісарів УРСР і

Центральний Комітет КП(б)У опублікували 7 липня 1941 р. звернення, в якому закликали український народ тісніше згуртуватися навколо Комуністичної партії, стійко й мужньо захищати кожний шматок радянської землі, надавати допомогу Червоній Армії, наполегливо працювати на виробництві в тилу, вступати в народні ополчення та винищувальні батальйони, створювати партизанські загони й підпільні організації в тилу ворога.

На місцеві ради була покладена складна робота з евакуації населення, виробничої бази тощо. Умови війни вимагали суттєвої перебудови діяльності місцевих органів влади й управління. Найбільше це стосувалося місцевих рад районів, які були найближче до фронту й оголошені на воєнному стані. Усі функції влади з питань оборони, забезпечення порядку і державної безпеки були передані військовим органам (військовим радам фронтів, армій, військових округів, а де їх не було – вищому командуванню військових з'єднань).

У містах, розташованих в безпосередній близькості до фронту, у першу чергу в тих, що знаходились у ворожій облозі ворогом, створювалися надзвичайні органи – міські комітети оборони. Уперше вони почали діяти в Києві, Одесі, Севастополі в липні-серпні 1941 р. з ініціативи місцевих партійно-радянських органів та військового командування. Спочатку вони називалися по-різному (штаб оборони міста, комісія з оборони або з оборонної роботи тощо). ДКО, узагальнивши досвід їх діяльності, у жовтні 1941 р. постановив утворити комітети оборони в більш ніж 60-ти прифронтових містах країни на базі апаратів обкомів або міськомів партії із включенням до них керівників місцевих радянських і військових органів. Підпорядковані вони були ДКО. Комітети оборони мали право оголошувати облоговий стан, виселяти жителів, запроваджувати комендантську годину, визначати промисловим підприємствам воєнні завдання. Вони керували будівництвом оборонних споруд, формували частини народного ополчення та винищувальних батальйонів.

У зв'язку з відступом Червоної Армії з території України центральні органи влади УРСР евакуювалися в глиб СРСР, зокрема в місто Саратов, а пізніше в Москву. В умовах війни й евакуації урядових структур, коли функції їх значно скоротилися, удосконалювався державний апарат, скорочувалася кількість зайнятих у ньому працівників. У той же час створювалися нові управління й комітети, організація яких була викликана потребами воєнної економіки. При РНК УРСР було створено бюро обліку й розподілу робочої сили. Такі ж бюро були створені й діяли при виконавчих комітетах обласних рад УРСР. При місцевих радах засновувалися відділи з державного забезпечення сімей фронтовиків та їх працевлаштуванню.

Відбулась також реорганізація судової системи й органів прокуратури УРСР. 22 червня 1941 р. указом Президії Верховної Ради УРСР було затверджено «Положення про військові трибунали в місцевостях, оголошених на військовому стані, і в районах воєнних дій», відповідно до якого військові трибунали діяли: а) при військових округах, фронтах й флотах; б) при арміях, корпусах та інших військових з'єднаннях і воєнізованих установах. Лінійні суди залізничного і водного транспорту були реорганізовані у відповідні військові трибунали. Кожний із зазначених трибуналів розглядав кримінальні справи, віднесені до його компетенції. Головним завданням військових трибуналів й органів військової прокуратури була рішуча боротьба з посяганнями на безпеку СРСР, на боєздатність Збройних Сил СРСР, військову дисципліну й порядок несення військової служби. Військові трибунали в терміновому порядку виносили вироки звинуваченим аж до вищої міри покарання – розстрілу або направлення в штрафні батальйони. Нерідко звинувачувались невинні громадяни.

Із метою збереження контролю на окупованих територіях 18 липня 1941 р. ЦК ВКП(б) прийняв постанову «Про організацію боротьби в тилу німецьких військ», в якій поставив перед республіканськими, обласними й районними парторганізаціями прифронтової смуги завдання з розгортання мережі більшовицьких підпільних організацій на захопленій території, для

керівництва всіма їх діями проти фашистських окупантів. За офіційною радянською статистикою на 1 жовтня 1941 р. в Україні було створено 23 підпільних обкоми, 63 міських і 564 райкоми КП(б)У. Була розгорнута робота з організації дії в тилу ворога партизанських загонів і підпільних організацій. У республіці в перші місяці війни були організовані й залишені в тилу ворога для розгортання партизанської боротьби 683 загони і понад 1700 диверсійних груп. Через їх недостатню підготовленість і поспіх переважна більшість із них розпалася або були знищені ворогом.

Партизанський рух на окупованій території активізувався лише на початку літа 1942 р. у зв'язку зі створенням 30 травня 1942 р. Центрального штабу партизанського руху. Відповідно до цієї постанови ДКО для безпосереднього керівництва партизанськими загонами в Україні при військах фронтів утворювалися штаби партизанського руху.

На початку липня 1942 р. при Військовій раді Південно Західного напрямку був організований Український штаб партизанського руху (УШПР). Начальником штабу призначили генерал-майора військ НКВС Тимофія Строкача. У зв'язку з ліквідацією Військової Ради Південно-Західного напрямку 29 липня 1942 р. ДКО прийняв постанову, якою УШПР був перейменований в Республіканський штаб і став військовим органом ЦК КП(б)У. Створення УШПР сприяло розгортанню партизанської боротьби на тимчасово окупованій ворогом території, координації дій партизанських загонів і раціональній концентрації сил на найбільш важливих ділянках боротьби проти окупантів. Під час бойових операцій, рейдів партизани звільняли населені пункти, цілі райони й встановлювали там свій контроль. Ці території отримали в літературі назву «партизанських країв та зон». В Україні перші краї і зони радянських партизан були створені в Путивльському районі Сумської області, які контролювались загоном Сидора Ковпака, у Чернігівській області, де перебував загін під командуванням Олексія Федорова. Улітку 1943 р. частково було створено партизанську зону загонами того ж Олексія Федорова, Олександра Сабурова та іншими на Волині, яка в

переважній більшості контролювалася Українською Повстанською Армією, створеною тут ОУН.

На контрольованій території радянські партизани відновлювали органи Радянської влади – Ради депутатів трудящих. Залежно від умов, що склалися, Радянську владу у звільнених районах представляли партійні комітети або штаби партизанських з'єднань. Однак спроба встановити радянський контроль на окупованій Україні зустріла опір з боку Організації Українських Націоналістів, які, знаючи про найближчий напад Німеччини на СРСР, розпочали підготовку до відновлення Української Незалежної Соборної Держави.

Уже в квітні 1941 р. у місті Кракові на території Польщі був скликаний II Великий Збір Організації українських націоналістів, на якому було поставлене завдання перед усіма організаціями ОУН розпочати всебічну підготовку до визвольної революційної боротьби й утворення суверенної соборної Української держави. Відповідно до рішення Збору була створена Державна комісія ОУН під керівництвом доктора Володимира Гербового, яка включала знавців конституційного й міжнародного права, для розробки конституційних засад відновленої держави й підготовки проектів документів для проголошення Незалежної Української Держави. Для підготовки збройних сил був організований Крайовий військовий штаб під керівництвом майора Дмитра Грицяя-Перебийноса. Було сформовано також відділи розвідки й контррозвідки під керівництвом Миколи Лебеда та Івана Равлика. Організовувалися похідні групи для встановлення контролю над Україною.

У травні 1941 р. визвольна державницька політика була чітко сформульована в політичних вказівках «Боротьба і діяльність ОУН під час війни». У них передбачалося, що ОУН використає війну з СРСР для розгортання боротьби за суверенну соборну Українську державу, за неподільну повну владу українського народу на українських землях. Розуміючи неминучість війни й окупації України військами воюючих з Радянським Союзом держав, Організація українських націоналістів визначила

своїм завданням не допустити, щоб українські землі стали об'єктом чужого володіння. Воюючі держави могли сприйматись як союзники лише в разі, якщо вони визнають і шануватимуть суверенність та соборність України.

Організація українських націоналістів не виключала, що нові окупанти України готові будуть у своєму пануванні спиратися на колабораціоністів. У зв'язку з цим вона попереджала, що кожна установа, «яка б одержала мандат і владу від чужоземних чиновників, хоча б вона складалася з українців, є установою тієї держави. Вона не може претендувати на право сповнити волю українського представництва як суверенної української влади». Що це не декларація, а принципова позиція свідчить факт заміни німцями місцевої адміністрації бандерівського напрямку наприкінці 1941 р. на кадри мельниківської орієнтації.

У переломний період української історії ОУН (б) вжила енергійних заходів для консолідації українських політичних сил під прапором боротьби за відновлення Української держави. 14 червня 1941 р. була прийнята відозва до всіх українців, яку підписали 116 політичних, військових і суспільних діячів. У ній підкреслювалося: «Великий історичний час, в якому живемо, вимагає від нас залишити на боці всі непорозуміння і стати разом до служби тільки одній найбільшій справі визволення українського народу і відновлення суверенної, від нікого незалежної Української держави».

Наслідком цих зусиль став з'їзд Української політичної еміграції, що відбувся 21-22 червня 1941 р. у Кракові. На ньому був створений Український національний комітет, до складу якого увійшли представники всіх політичних сил, за винятком Організації українських націоналістів, які відмовилися від участі, оскільки вважали себе «єдиними носіями й представниками української політики». Головою Українського національного комітету був обраний генерал Всеволод Петрів, першим заступником – доктор Володимир Горбовий, другим – професор Віктор Андрієвський, секретарями – доктор Степан Шухевич і Василь Мудрий. Український національний комітет видав «Маніфест напередодні війни», в якому заявив, що український народ є

єдиним законним власником території, на якій він живе, і що воля народу може бути виражена тільки у формі власної держави. Висловлювалися сподівання на відновлення української державницької традиції.

У день початку війни 22 червня 1941 р. на схід України рушили 3 Похідні групи Організації українських націоналістів, у тому числі спеціальна група в складі 100 осіб із дорученням виголосити Акт відновлення Української держави й організувати державний апарат управління. До цієї групи під керівництвом Ярослава Отецька входили Ярослав Старух, Дмитро Яців, Лев Ребет, а також Іван Равлик, Василь Кук, Василь Охримович. Те, що група Ярослава Отецька діяла без відома німців, засвідчують її військові оперативні заходи захоплення радіостанції у Львові, скликання в лічені години установчих зборів.

Вранці 30 червня 1941 р. до Львова увійшов відділ дружини українських націоналістів під командуванням сотника Романа Шухевича. Прибула також група Ярослава Стецька. Оперативно були встановлені контакти з підпільниками й провідниками революційної Організації українських націоналістів у місті. Захопленій радіостанції присвоїли ім'я Євгена Коновальця. Було вирішено скликати ввечері широкі громадські збори в домі товариства «Просвіта» і там же створили органи державної влади.

У національних зборах взяли участь близько 100 львів'ян, серед них ректор Духовної академії Йосип Сліпий, посадник міста Львова Юрій Полянський, професори, науковці, господарські діячі, кооператори, політики. У будинку не вистачало місця й люди згуртувались на вулиці. Ярослав Стецько прочитав від імені проводу Організації українських націоналістів проект Акта відновлення Української держави. В ньому, зокрема, зазначалося: «Волею Українського Народу Організація Українських Націоналістів під проводом Степана Бандери проголошує створення Української держави, за яку поклали голови цілі покоління найкращих синів України... На Західних землях України твориться українська влада, яка підпорядковується Українському

Національному урядові, що створюється в столиці України – Києві». Цей проект був схвалений присутніми.

Після проголошення Акта відновлення Української держави Національні Збори обрали головою Державного правління Ярослава Стецька й уповноважили його підготувати Крайове правління. На хвилях радіостанції імені полковника Євгена Коновальця диктори Зенон Тарнавський і Юліан Савицький повідомили український народ і світ про встановлення Української держави. На особливу увагу заслуговує той факт, що обидві українські церкви – греко-католицька й православна – не тільки визнали рішення Національних Зборів, а й закликали український народ об'єднатися навколо Державного правління й працювати на благо Української держави.

Відразу після проголошення Акта відновлення Української держави розпочалися практичні кроки у її розбудові. Уже 30 червня 1941 р. було створене міське правління у Львові, яке очолив доктор Юрій Полянський, колишній крайовий комендант Української військової організації. 1 липня 1941 р. розпочало діяльність Львівське обласне правління під керівництвом доктора Олександра Марітчака, професора міжнародного права Львівського університету, відомого адвоката на судах політичного обвинувачення, члена Українського національно-демократичного об'єднання. Упродовж кількох днів почали функціонувати повітові правління.

3 липня 1941 р. Державне правління надіслало урядові Німеччини та інших держав декларацію. У ній зазначалося: «Український народ відновив і проголосив у Львові Українську Незалежну Державу. Вона має за собою тисячолітню традицію. Його остання історична форма – це УНР 1917, 1918-1920 рр., яка була визнана урядами Німеччини, Австрії та інших Центральних держав. Берестейським договором згадані держави заключили з Україною мир. Спираючись на тисячолітню традицію і рівно ж на міждержавний акт, заключений у Берестю 1918 р., український народ відбудовує справжню незалежну державу на руїнах Російської імперії».

Голова Державного правління Ярослав Стецько 5 липня 1941 р. сформував Крайове правління. Із 26 міністерських портфелів 11 одержали члени Організації українських націоналістів, 11-безпартійні, решту – представники партій соціалістів-радикалів. Серед членів уряду були такі відомі галицькі громадські діячі, як Євген Храпливий – міністр сільського господарства, Юліан Павліківський – міністр народного господарства, Мар'ян Панчишин – заступник Голови уряду. До складу правління також увійшли Лев Ребет – другий заступник Голови уряду, Роман Шухевич – заступник міністра оборони, Микола Лебідь – міністр державної безпеки, Володимир Стахів – міністр закордонних справ. Не прийняв запропонованої йому посади міністра освіти відомий львівський історик Іван Крип'якевич.

Велику державотворчу роботу виконували Похідні групи ОУН, що налічували близько 7000 добре вишколених осіб. Вони повинні були охопити своєю діяльністю всю територію України. У визначених районах Похідні групи створювали націоналістичні організації і встановлювали українську державну владу. Українське правління протягом нетривалого часу було запроваджене в її областях.

За вказівкою міністра державної безпеки під керівництвом Миколи Лебеда була створена Українська державна міліція, упродовж кількох тижнів почали функціонувати сотні міліцейських станиць, які стали основою Української повстанської армії і збройного революційного підпілля.

Неабияке значення мало створення за дорученням міністерства оборони військових шкіл. Такі таємні школи постали в Мостах Великих – старшинська під керівництвом сотника Дмитра Грицяя Перебийноса, в Помор'ях – підстаршинська під керівництвом Осипа Карачевського. Були створені дружини ОУН під командою майора Євгена Побігушого й сотника Романа Шухевича, які перейшли в підпорядкування Державному правлінню. Так формувався кістяк Української повстанської армії.

Міністерство закордонних справ на чолі з Володимиром Стаховим вжило заходів у Берліні щодо визнання Німеччиною Української держави,

розсилало відповідні документи й інформацію про Українську державу до різних посольств, що перебували в Берліні. Є підтвердження, що західні держави були ознайомлені з процесом становлення Української держави.

6 липня 1941 р. був створений новий державний орган – Рада сеньйорів, на яку покладалися обов'язки передпарламенту. До неї обрали 13 осіб. Президентом став доктор Кость Левицький, а його заступником – доктор Йосип Сліпий. На почесного голову було запрошено митрополита Андрія Шептицького. У Раді сеньйорів були широко представлені політичні течії, що не належали до національно-визвольного табору. Тут були такі громадські діячі, як отець Гавриїл Костельник, отець Юліан Дзерович, кооперативний діяч Іван Филипович, адвокат Роман Заячківський та інші. Згодом представництво в Раді збільшилося до 45 осіб, здебільшого за рахунок безпартійних, близьких за своїми поглядами до Українського національно-демократичного об'єднання й демократичного напрямку загалом.

Керівництво Організації українських націоналістів добре розуміло, що Українська держава, існування якої заперечував Адольф Гітлер, довго не встоїть, проте вважали, що Акт від 30 червня 1941 р. продемонструє окупантам й усьому світові незламне прагнення українців до створення власної самостійної держави.

Дійсно, подія, що трапилася у Львові, викликала велике невдоволення в Берліні. Помічник державного секретаря Німеччини вимагав від Степана Бандери і членів Українського національного комітету оголосити Акт недійсним. Проте Степан Бандера відмовився зробити це, наголосивши, що віддаючи накази, він «не спирався на жодні німецькі органи влади і ні на жодні угоди з німецькою владою, а тільки на мандат, який мав від українців». У відповідь на це головний ідеолог східної політики Німеччини Альфред Розенберг 14 липня 1941 р. особисто звернувся до Степана Бандери з листом, в якому вимагав припинити діяльність Організації українських націоналістів і розпустити уряд, але знову одержав відмову. Степан Бандера встиг відправити до Львова гінця, з яким передав вказівку своїм організаціям переходити у підпілля. На

наступний день 15 липня 1941 р. гестапо заарештувало Степана Бандеру, Ярослава Отецька, Крайовий уряд і 300 найактивніших членів Організації українських націоналістів. Масові арешти й розпуск уряду означали не тільки початок активної боротьби німецької окупаційної влади з бандерівською ОУН, а й повний і остаточний розлом державницьких зусиль українських націоналістів, розпочатих 30 червня 1941 р.

Організація українських націоналістів, яку очолив Микола Лебідь, розпочала підготовку до відкриття нового фронту своєї боротьби – цього разу проти Німеччини, яку ще недавно вважала союзником. Поява нового ворога ускладнила справу визвольних змагань, оскільки тепер Україні протистояли дві могутні сили – гітлерівський і сталінський режими. І все ж таки Організація українських націоналістів виявилася єдиною, добре організованою і найбільш радикальною політичною силою, яка на цьому важкому шляху продовжувала боротьбу за самостійну соборну Українську державу. У цій ситуації головним чинником боротьби українського народу могла бути тільки організована збройна сила. Такою силою стала Українська повстанська армія, формування якої в основному завершилося в жовтні 1942 р.

Щоб розвіяти будь-які надії українців на відновлення незалежної Української держави, Гітлер 17 липня 1941 р. підписав наказ про передачу окупованих радянських земель, у тому числі й українських, у відання «рейхсміністра у справах зайнятих східних областей». Міністром було призначено підручного Гітлера Альфреда Розенберга. У наказі зазначалося, що окупована територія поділяється на рейхскомісаріати, а вони на генеральні округи, а ці, в свою чергу, на округи. Всі начальники цих адміністративних одиниць призначалися німецьким урядом. У передмові до «Директиви по керівництву економікою» зазначалося, що загарбані радянські землі є частиною великонімецького «життєвого простору». Гітлер вирішує розчленувати Україну.

У зв'язку з тим, що в липні 1941 р. німецько-румунські війська окупували Чернівецьку та Ізмаїльську області УРСР, обидві ці області

(територією понад – 15 тис. км²) з дозволу Гітлера за наказом Антонеску були включені до складу Румунії. На території цих областей були відновлені порядки, що існували тут до 28 червня 1940 р., тобто до з'єднання цих земель з Радянською Україною.

1 серпня 1941 р. генерал-губернатор Франк оголосив, що за наказом фюрера він включає Галичину до генерального губернаторства, яке склалося з частини захоплених німцями польських земель з центром у Кракові. Так, був створений із центром у Львові «дистрикт Галичина», до якого ввійшли Львівська, Дрогобицька, Станіславська (Івано-Франківська) і Тернопільська (без північних районів) області. Ця територія становила понад 48 тис. км².

19 серпня 1941 р. в м. Бендери представники німецьких та румунських властей підписали договір, за яким значна частина України (40 тис. км²) – Одеська область, південні райони Вінницької та західні райони Миколаївської областей передавалися Румунії під назвою «Трансністрія».

Найбільша частина українських земель (339,2 тис. км²) була включена до складу створеного «Рейхскомісаріату Україна» із центром у м. Рівне. Рейхскомісаріат був поділений на 6 генеральних округ :

1) генеральна округа Волинь-Поділля, до якої були включені Рівненська, Волинська і Кам'янець-Подільська області, а також південні райони Брестської та Пінської областей Білорусії;

2) генеральна округа Житомир, до складу якої входили Житомирська область, північні райони Вінницької області з м. Вінницею, а також південні райони Поліської області з м. Мозирем Білоруської РСР;

3) генеральна округа Київ, що включала Київську та Полтавську області;

4) генеральна округа Миколаїв, до якої входили Миколаївська (без західних районів) та Кіровоградська області;

5) генеральна округа Таврія мала включати Крим і лівобережні райони сучасної Херсонської та Запорізької областей. Центр її був у м. Мелітополі (стосовно Криму, то він не був включений до неї, а вважався власністю Німеччини);

б) генеральна округа Дніпропетровськ, куди входили Дніпропетровська та частина районів Запорізької області.

Щодо решти окупованих українських земель України, то вони були включені загарбниками до так званої «воєнної зони», яка цілком перебувала під владою німецького військового командування. До неї входили східні українські області – Харківська, Донецька, Луганська та інші. Ця територія відокремлювалася від так званого «Рейхскомісаріату Україна» кордоном, переходити який можна було лише в певному місці, зі спеціальними перепустками.

Із перших днів окупації німецькі загарбники встановили в Україні режим кривавого терору й необмеженого свавілля щодо мирного населення. Вони створили величезний апарат насильства та грабежу – гестапо, жандармерію, поліцію, різні спеціальні частини, що стояли гарнізонами в Україні.

Влада на українських землях була зосереджена в руках призначеного Гітлером рейхскомісара, українофоба Еріха Коха, а також генералкомісарів, гебітскомісарів, штадткомісарів, ортскомісарів, фолькскомендантів, ландвіртів і безлічі їхніх шефів. На ці посади призначалися тільки німці. Вони користувалися необмеженою владою над життям і долею радянських людей. Поряд із цим до нижчих керівних посад допускалося й місцеве населення. В «Оголошенні ровенського гебітскомісара» від 22 квітня 1942 р. були визначені перелічені посади німців, а також українська допоміжна адміністрація, до якої відносились сільський староста, бурмістр, голова району. Вони були керівниками сільських, міських і районних управ. Районна управа мала відділи: адміністративно-господарський, освіти, цивільної опіки й технічний. Сільські управи складалися з голови, його заступника та секретаря й мали відділи: господарський, шляхів і цивільної опіки. У селах і районних центрах створювалися відділи поліції.

Головним завданням місцевої окупаційної адміністрації було забезпечення порядку на підвладній їй території; безперебійне постачання в Німеччину продуктів харчування та сировини; вивезення до рейху робочої

сили тощо. Для цього на окупованій території був створений спеціальний апарат. Центральним його органом був «економічний штаб Ост». Крім того, при арміях, що вторглися на Україну, діяли «господарські інспекції», у польових комендатурах – «господарські команди». Ці військові органи займалися прямим грабежем, прикриваючись іноді такими термінами, як «реквізиція», «повинність» тощо.

Не дивлячись на створення такого великого окупаційного апарату, масове насильство й репресії, фашистському режиму не вдалося поставити український народ на коліна й встановити тотальний контроль над українськими землями, оскільки на окупованих ним територіях виникли цілі краї і регіони контрольовані як радянськими партизанами, так і Українською повстанською армією. Зокрема, в районах, контрольованих УПА (Волині, Поліссі, Карпатах) функціонувало фактично Українське державне управління. Українська повстанська армія успішно боролася з німецькими загарбниками, польськими шовіністами, а згодом, після вигнання гітлерівців, і проти відновлення в Україні більшовицько-сталінського режиму.

У липні 1944 р. для консолідації боротьби українських політичних сил за самостійну соборну Українську державу був створений надпартійний центр – Українська головна визвольна рада, яку очолив харків'янин Іван Осьмак. Крім політичної та економічної платформи, Українська головна визвольна рада опрацювала ще два документи: власну Конституцію та Універсал до народу. На першому засіданні Ради був обраний Генеральний секретаріат на чолі з Романом Шухевичем. УГВР ставила завданням згуртувати всі українські партії, усе населення Української держави, координувати їхню діяльність і бути представником українського народу та його визвольних устремлінь у зовнішньому світі.

Не маючи підтримки ззовні, своїми власними силами український народ у боротьбі з таким ворогом, як Радянський Союз в кінцевому підсумку зазнав поразки.

У міру вигнання німецьких окупантів з українських земель влітку 1943 р. тут почали відновлювати свою діяльність радянські органи влади – обласні, міські, районні, селищні й сільські Ради депутатів трудящих та їх виконавчі й розпорядчі органи. У відновленні місцевих органів влади брали участь оперативні групи партійних, радянських, господарських працівників, що створювалися за рішенням ЦК КП(б)У, Президії Верховної Ради УРСР та РНК УРСР при військових радах армій і фронтів. На ці групи покладалося проведення таких першочергових заходів: організація роботи органів радянської влади, охорона всіх державних установ, підприємств, зокрема таких, як хлібопекарні, млини, їдальні, електростанції тощо. Для цієї роботи залучались колишні партизани й підпільники. Особливо активізувалася робота місцевих рад після повернення на Україну вищих державних органів влади – Верховної ради УРСР та РНК УРСР. На 1 червня 1945 р. поновили роботу 24 облвиконкоми, 175 міськвиконкомів, 824 райради, 16005 сільрад і 453 селищних рад депутатів трудящих України.

З березня 1944 р. розпочалася сесійна робота Верховної Ради УРСР. На шостій сесії, скликаній у березні 1944 р., розглядалися чергові завдання відбудови народного господарства й у першу чергу важкої індустрії – вугільної, металургійної, машинобудівної, коксохімічної та інших галузей промисловості. У зв'язку із цим розширюється сфера діяльності найвищих органів державного управління УРСР, що вимагало удосконалення роботи державного апарату. Утворюється ряд нових наркоматів, комітетів і управлінь.

Так, у зв'язку з розширенням житлового будівництва Указом Президії Верховної Ради УРСР від 10 серпня 1943 р. був утворений республіканський Наркомат житлово-цивільного будівництва. На нього покладалося проектування, житлове, комунальне й культурно-побутове будівництва тощо. Згідно з домовленістю між керівниками США, СРСР та Англії про утворення Організації Об'єднаних Націй ЦК ВКП(б) прийняв рішення про створення в союзних республіках, зокрема в Україні, Наркомату закордонних справ і Наркомату оборони. Це був тактичний крок Сталіна, по-перше, щодо

державницьких устремлінь українців і послабити національно-визвольні змагання ОУН УПА, по-друге, спробою висунення УРСР на міжнародну арену й упровадження її до ООН.

Отже, на кінець війни на всій визволеній території України була відновлена діяльність радянських центральних і місцевих органів державної влади й управління.

Завдання щодо відбудови зруйнованого в роки війни народного господарства України вимагали реорганізації органів державної влади й управління. 12 березня 1946 р. Верховна Рада СРСР другого скликання прийняла закон «Про перетворення Ради Народних Комісарів СРСР у Раду Міністрів СРСР і Рад Народних Комісарів союзних і автономних республік у ради Міністрів союзних і автономних республік». У зв'язку із цим був сформований новий уряд Союзу СРСР – Рада Міністрів СРСР та утворені міністерства замість наркоматів. Сесія обрала Верховний Суд СРСР та призначила Прокурора СРСР. Те ж саме зробила й восьма сесія Верховної Ради УРСР першого скликання (27 серпня 1946 р.), яка перетворила раду Народних Комісарів УРСР у Раду Міністрів УРСР, а народні комісаріати в міністерства. Метою цих перетворень, на думку ініціаторів, була необхідність підняття авторитету і відповідальності органів центрального управління з керівництва господарським і культурним будівництвом у республіці. У той же час слід відмітити, що реорганізація не призвела до розширення прав союзних республік, оскільки державне управління підприємствами важкої промисловості, машинобудування та іншими найважливішими галузями залишалося в руках союзних міністерств і державних комітетів СРСР. Усі нитки господарського управління зосереджувалися в Державному плановому комітеті СРСР (Держплані СРСР).

Така політика з боку центру стосовно союзних республік продовжувалося протягом всього повоєнного часу аж до розвалу СРСР в 1991 р. Практично не змінювалася і система радянських органів. Вона лише косметично обновлювалася. Лише один раз, після смерті Сталіна, в березні

1953 року, коли до влади прийшов Микита Хрущов, який зрозумів, що сталінська тоталітарна система зайшла в глухий кут і необхідне її кардинальне реформування, була зроблена спроба щось змінити. Однак ця спроба завершилась невдачею. У повоєнні роки ще більше посилюється централізація управління народним господарством СРСР. Крім Держплану СРСР, який зосереджував в собі центральне управління, були створені такі центральні загальносоюзні органи, як Державний комітет з постачання народного господарства (Держпостач СРСР) та Державний комітет з постачання нової техніки в народне господарство (Держтехніка СРСР), чим було перепідпорядковано більшість галузей народного господарства республік центру. У 1953 р. підприємства республіканського підпорядкування давали лише 31% промислової продукції, а решту виробляли підприємства союзного значення. Керівні республіканські органи були відірвані від більшості підприємств, розташованих на території України, так як вони були у союзному підпорядкуванні. У підсумку утворилась громіздка, малоефективна, багатоступенева структура управління. Число управлінського апарату було не виправдано завищено, а звітність – надзвичайно складна й заплутана. Проаналізувавши це, Микита Хрущов вирішив здійснити кардинальну реформу управління в країні.

8.3. Спроби реформування органів державного управління під час хрущовської «відлиги» та в умовах поглиблення кризи радянської системи

Об'єднані в ході революції і громадянської війни розрізнені сили радянських режимів РРФСР, УСРР, БСРР та ЗРФСР, що утворилися на теренах колишньої Російської імперії, розгромивши своїх внутрішніх і зовнішніх противників очолювані більшовицькою партією, яка одна узурпувала владу, продовжили державне будівництво. В умовах ще хиткого свого становища Російська Комуністична партія (більшовиків) змушена була

рахуватися з прагненням народів будувати свої власні держави. Визнаючи на словах право народів на самовизначення та створення власних держав, партія більшовиків своєю головною метою ставила об'єднання всіх радянських республік з єдиною державою із центром у Москві. Тому відразу ж після закінчення війни, в 1921 р. на X з'їзді РКП (б) було розглянуто національне питання, з якого виступив тодішній нарком з національних питань Йосип Сталін, наголосивши на необхідності об'єднання радянських республік. З'їзд прийняв рішення створити із цього питання комісію на чолі зі Сталіним, завдання якої полягало в розробленні проекту об'єднання радянських республік.

Отже, прийшовши до влади в 1953 р., Хрущов робить спробу усунути недоліки в системі управління в країні, особливо в економіці, і здійснити реформування управління в таких напрямках:

- підвищення ролі, розширення прав союзних республік в різних сферах життя;

- запровадження новий порядок планування, який обмежує число директивних показників з центру;

- розширення прав і самостійності підприємств, їх керівників – директорів;

 - скорочення і спростити управлінський апарат;

 - скорочення звітність для вищих інстанцій.

Уже в 1954 р. тільки в 46 міністерствах і відомствах було ліквідовано 200 головних управлінь і відділів, 147 трестів, 93 місцевих управлінь, близько 10 тис. інших дрібних структурних підрозділів. Протягом 1954-1956 рр. у відання союзних республік були передані підприємства й організації цілих галузей народного господарства, зокрема, харчової, заготівельної, легкої, текстильної, рибної, паперової, роздрібно-торговельної мережі, підприємства громадського харчування, автомобільного транспорту, річного флоту та охорони здоров'я. Разом 15 тисяч підприємств.

Вжиті заходи сприяли підвищенню ефективності управління виробництвом, однак в управлінській системі як і раніше переважали елементи управління по вертикалі, що гальмувало в кінцевому підсумку комплексний розвиток республік і регіонів. З урахуванням цих та ряду інших обставин на основі доповіді Микити Хрущова лютневий (1957 р.) Пленум ЦК КПРС прийняв постанову «Про дальше вдосконалення управління народним господарством», суть якого полягала у відмові від галузевого управління через міністерства і союзні відомства до територіального – через ради народного господарства (раднаргоспи). На виконання цього рішення Верховна Рада УРСР прийняла відповідний закон, згідно з яким в Україні було утворено 11 економічних адміністративних районів (раднаргоспів), а саме: Вінницький (Вінницька і Хмельницька області), Луганський, Дніпропетровський, Запорізький, Київський (Київська, Черкаська, Кіровоградська, Житомирська області і м. Київ), Львівський (Львівська, Тернопільська, Ровенська, Волинська області), Одеський, Сталінський (Донецький), Станіславський (Івано-Франківський) в складі Закарпатської, Станіславської та Чернівецької областей, Харківський (Харківська, Полтавська, Сумська області), Херсонський (Херсонська, Кримська, Миколаївська області і м. Севастополь). У підпорядкування Рад Народного Господарства були передані комбінати, трести, підприємства, будівельні організації, які раніше підпорядковувалися загальносоюзним та союзно-республіканським міністерствам. Міністерства і Державні комітети ліквідувалися і про це були внесені відповідні зміни в Конституцію УРСР. У той же час на місці загальносоюзних міністерств були утворені республіканські міністерства невиробничої сфери, зокрема в Україні було утворене своє власне Міністерство освіти та інші.

Дійсно, це була спроба Хрущова надати республікам більше прав у керівництві деякими сферами громадсько-політичного життя, зокрема економікою. Але практика показала, що організація управління промисловістю через РНГ не влаштовувала прихильників тоталітарного режиму, оскільки вона позбавляла московських чиновників контролювати республіканську

економіку. Крім цього, реформа управління проводилася поспіхом, що дала негативні результати, й було прийнято рішення уже після усунення Хрущова від влади повернутися до попередньої системи та методів управління. Негативно вплинули на систему управління ліквідація Хрущовим сільських райкомів партії – основного стержня партійно-радянської системи управління й розділення обкомів партії, облвиконкомів на промислові й сільські. Ті та деякі інші суб'єктивні й волюнтаристські рішення Хрущова в кінцевому підсумку звели нанівець й успіхи, досягнуті в перші 5 років його перебування при владі.

Важливим чинником, що впливав на необхідність проведення реформування управління Хрущовим було те, що саме з середини 50-х рр. світ вступає в епоху третьої технологічної революції, яка ввійшла в історію під назвою науково-технічна революція (НТР). Суть її полягає, по-перше, в тому, що наука стає найбільш продуктивною галуззю економічного розвитку, по-друге, це широке застосування у сфері виробництва та управління інформаційно-обчислювальної техніки (комп'ютерів). Перша електронно-обчислювальна машина (ЕВМ) в Радянському Союзі була створена в Києві академіком Лебедевим на початку 50-х рр.

У середині 50-х рр. ХХ ст., у період хрущовської «відлиги», кібернетика, яка до цього дискредитувалася й називалася псевдонаукою, була нарешті визнана й зайняла завдяки зусиллям радянських вчених, зокрема А.І. Бергата Л.В. Конторовича, належне їй місце. У 1959 р. Берг організував Наукову раду з кібернетики при Президії АН СРСР і став загальноновизнаним лідером радянської кібернетичної науки. Берг дав таке визначення кібернетики «... це наука про оптимальне управління складними процесами, наука про підвищення ефективності праці людини в організованому людському суспільстві».

Кібернетика стала поступово використовуватися в практичному управлінні економікою. Саме завдяки визнанню кібернетики й застосуванню її в дослідженні економічних процесів виникає наука управління, тобто

управління переводиться на науковий рівень. Важливу роль у цьому відіграли видатні радянські вчені Л.В. Конторович, який створив нову галузь в математиці, що отримала назву лінійне програмування, за яку в 1975 р. він отримав Нобелівську премію, та Віктор Михайлович Глушков, директор інституту кібернетики АН УРСР, який розробив ряд автоматизованих систем управління (АСУ), за що отримав Ленінську та Державну премії, звання Героя Соціалістичної Праці.

Однак проведені Хрущовим реформи управління не забезпечили просування країни шляхом прискорення науково-технічного прогресу та виведення її з економічної кризи. У жовтні 1964 р. Микита Хрущов був усунутий від влади. Першим секретарем ЦК КПРС був обраний Леонід Брежнєв, а головою Ради Міністрів СРСР було призначено Олексія Косигіна. Нове керівництво вирішило повернутися до управління промисловістю за галузевим принципом через союзно-республіканські й загальносоюзні міністерства. 30 вересня 1965 р. ЦК КПРС та Рада Міністрів СРСР прийняли постанову «Про поліпшення управління промисловістю», відповідно до якою ліквідовувались Ради Народного Господарства й відновлювались міністерства. На виконання постанови 2 жовтня 1965 р. був прийнятий закон «про зміну системи органів управління промисловістю і перетворення деяких інших органів державного управління». У зв'язку із цим сьома сесія Верховної Ради Української РСР шостого скликання прийняла 23 жовтня 1965 р. Закон «Про зміну органів управління промисловістю і перетворення деяких інших органів державного управління Української РСР». Згідно із цим законом замість ліквідованої Української ради народного господарства в УРСР було утворено дев'ять союзно-республіканських промислових підприємств і республіканське Міністерство місцевої промисловості. У союзно-республіканські були перетворені Держплан УРСР і Держбуд УРСР. Структура міністерств і відомств в Україні не була сталою і часто змінювалася. Постановою Ради Міністрів УРСР від 14 січня 1966 р. були також ліквідовані раднаргоспи економічних районів УРСР.

Після цього система управління в УРСР протягом 70-80-х рр. суттєво не змінювалася. Найвищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади був уряд – Рада Міністрів УРСР, яка утворювалася Верховною Радою УРСР на першій після виборів сесії. Уряд утворювався в складі Голови Ради Міністрів, заступників Голови Ради Міністрів, Голови Державного планового комітету, Голови Державного комітету по телебаченню і радіомовленню, Голови Державного комітету по використанню трудових ресурсів, Голови Комітету державної безпеки, Голови Українського об'єднання «Укрсільгосптехніка», Начальника Центрального статистичного управління при Раді Міністрів УРСР.

Під керівництвом Ради Міністрів працювали республіканські міністерства, головні управління, комітети та інші республіканські відомства. Рада Міністрів перевіряла діяльність уповноважених загальносоюзних міністерств та відомств, спрямовувала й перевіряла роботу виконавчих комітетів обласних Рад.

Уряд УРСР за Конституцією був відповідальний перед Верховною Радою, а в період між сесіями – перед Президією Верховної Ради і їм підзвітний. Але ні одне рішення з тих чи інших загальнореспубліканських проблем не подавалося до Верховної Ради, не пройшовши стадію Політбюро ЦК КГТУ і Центрального Комітету Компартії України. Так, Верховна Рада УРСР подавала звіт про виконання Державного бюджету спочатку до ЦК КГТУ, а тільки потім, після «партійного ухвалення» – Верховній Раді. Звідси випливає, що фактична вища влада і управління України перебувало у віданні ЦК КГТУ ЦК КПРС.

У такому ж віданні перебували й місцеві органи влади та управління. Згідно з Конституцією УРСР 1937 р. місцеві органи влади мали назву Рад депутатів трудящих, а пізніше з прийняттям Конституції УРСР 1978 р. – Ради народних депутатів. В Україні, як і в цілому по СРСР, сформувалася єдина система місцевих Рад – обласні, міські, сільські та селищі Ради народних депутатів. Верховна Рада СРСР здійснювала керівництво всією системою Рад. Ради вищого рівня здійснювали керівництво Радами нижчого рівня. Місцеві

Ради розглядалися як представницькі органи народу і одночасно як органи державної влади. За Конституцією СРСР і Конституцією УРСР всі органи державної влади були підпорядковані і підзвітні Радам. Діяльність системи Рад була побудована на принципі демократичного централізму.

Відповідно до адміністративно-територіального поділу УРСР в 70-80-х рр. тут діяло 10 тис. 348 місцевих Рад, у тому числі 25 обласних, 2 міські – міст республіканського підпорядкування, 476 районних, 90 районних у містах, 385 міських у містах обласного й районного підпорядкування, 772 селищних і 8598 сільських. Обласні, районні, міські, селищні й сільські Ради обиралися всіма громадянами відповідної адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста тощо) на основі загального, рівного й прямого виборчого права при таємному голосування строком на 2 роки. Згідно з Конституцією УРСР діяльність місцевих Рад ґрунтувалася на основі колективності керівництва, гласності, регулярності звітності депутатів перед виборцями та виконавчих комітетів перед Радами й населенням, широкого залучення трудящих до участі в їх роботі. Однак на практиці всього цього не було, а був формалізм, показуха, оскільки керівництво Радами здійснювала партійно-радянська бюрократія.

Основною організаційною формою роботи згідно з Конституцією і законами були сесії (загальні збори депутатів), які мали скликатися не рідше шести разів на рік, тобто один раз на два місяці. Законом передбачалося скликання позачергових сесій як за ініціативою виконкомів Рад, так і на вимогу не менше як третини депутатів. На сесіях обговорювалися питання господарського і соціально-культурного будівництва, періодично заслуховувались звіти виконкомів, їх відділів й управлінь, постійних комісій.

Виконавчими й розпорядчими органами Рад депутатів трудящих (народних депутатів з 1977 р.) були виконкоми. Вони обиралися з числа депутатів відкритим голосуванням на перших після виборів сесіях. До їх складу входили: голова виконкому, заступники голови, секретар і члени виконкому. Кількісний склад виконкому встановлювався Радою. Виконкоми

здійснювали керівництво господарським і соціально-культурним будівництвом на основі рішень ради та вищестоящих державних органів, контролювали додержання всіма організаціями і установами конституційних норм, законів, положень і обов'язків, організували виконання постанов партії і уряду, рішень Рад та своїх власних рішень.

Для керівництва окремими галузями економіки й культури Ради депутатів трудящих утворювали відділи і управління виконкомів. Вони підлягали виконавчому комітету і Раді, з одного боку, і відповідному відділу (управлінню) виконкому вищестоящої Ради аж до міністерства Української РСР, з другого боку. Така подвійна підлеглість виконавчо-розпорядчих органів місцевих Рад була виявом їх тоталітарної підпорядкованості найвищим органам влади і управління в Україні і Радянському Союзі. Отже, всі форми й методи роботи Рад були підпорядковані тому, щоб змусити колективи підвідомчих територій і підприємств виконувати рішення вищестоящих органів та планові завдання, спущені зверху.

Таке малоефективне управління поглиблювало кризу радянської системи. Це розуміла найбільш тверезомисляча частина партійно-радянського керівництва, зокрема Михайло Горбачов, який після смерті Костянтина Черненко в березні 1985 р. став Генеральним секретарем ЦК КПРС. Скликаний з його ініціативи квітневий (1985 р.) Пленум ЦК КПРС проголосив курс на перебудову радянського суспільства, що на думку його ініціаторів, мало зупинити сповзання СРСР до прірви. Було заявлено, що партія розпочала процес демократизації радянського суспільства та гласності, головним завданням яких є створення демократичного соціалізму, «соціалізму з людським обличчям», який повинен діяти на благо радянських людей. Це означало курс на реформування радянської політичної системи, органів державного управління. Головним у цьому реформуванні повинно було бути забезпечення дійсного повновладдя Рад народних депутатів, розмежування функцій партійних і державних органів. Рішення XIX Всесоюзної конференції КПРС (1987 р.), позачергової дванадцятої сесії (1988 р.) Верховної Ради СРСР,

зокрема, прийняття законів про зміни й доповнення до Конституції СРСР, про вибори народних депутатів започаткували активний розвиток самостійної діяльності в політичній сфері профспілок, комсомолу, творчих спілок та інших громадських організацій, що виражали інтереси тих або інших груп суспільства.

Особливою рисою життя країни того часу стало зародження нових політичних партій різних напрямів і практичне створення багатопартійної системи. Політичні партії і громадські організації взяли активну участь у реформуванні рад народних депутатів. У березні 1989 р. після чотиримісячної виборчої кампанії відбулися вибори народних депутатів СРСР. Проходили вони на альтернативній основі, фактично відтворювали наявність багатопартійної системи. У травні-червні 1989 р. новообрані депутати зібралися на свій I З'їзд народних депутатів СРСР – найвищий орган влади СРСР. Зазначимо, що рішення про утворення такого органу влади прийняли делегати XIX партійної конференції. Перед цим з'їздом ставилося завдання виробити процедуру, регламент та повноваження самого з'їзду і його постійного органу – Верховної Ради СРСР. Важливим у реформуванні вищих органів влади було встановлення реального контролю за їх діяльністю з боку рядових громадян, максимальне обмеження прав радянського апарату, тобто здійснити десталінізацію, тобто ліквідувати всеохоплюючий апаратний контроль у державі. Виконуючи ці рішення, I З'їзд народних депутатів в постанові про основні напрями внутрішньої політики СРСР визначив головні шляхи розвитку країни і заявив, що він бере всю повноту влади в свої руки, маючи за мету вивести суспільство на новий етап розвитку демократії і гласності, перебудови всіх сфер життя.

Наступні з'їзди народних депутатів (другий-четвертий) прийняли закони про зміни й доповнення Конституції СРСР з основних питань виборчої системи, про багатопартійність, про заходи з оздоровлення економіки. Важливою зміною в Конституції СРСР було введення інституту президентства

в СРСР. Першим Президентом СРСР було обрано Михайла Горбачова, який одночасно залишався і Генеральним секретарем ЦК КПРС.

В умовах проголошеного курсу на демократизацію в березні – квітні 1990 р. згідно з новим виборчим законом, на альтернативних засадах відбулися вибори в Верховну Раду УРСР – найвищого органу влади в Україні. У ході виборів у Верховну Раду УРСР було обрано 450 депутатів від різних політичних партій і рухів, які утворили три основні групи: близько 130 депутатів належали до «демократичного блоку», вони сформували опозицію під назвою «Народна Рада», головою її спочатку був Левко Лук'яненко, а пізніше академік Ігор Юхновський; 150 депутатів з представників партійної і радянської номенклатури належали до «лівого блоку»; між ними перебував «центр» – це приблизно 140-150 депутатів. Ліві депутати і частково «центристи» утворили так звану прокомуністичну групу «237». Головою Верховної Ради УРСР був обраний Перший секретар Компартії України Володимир Івашко, його заступниками – Іван Плющ та Володимир Гриньов.

У гострій боротьбі й протистоянні зазначених полярних груп, критики політичного керівництва КПРС і КПУ з боку «Народної Ради» Верховна Рада УРСР все ж скасувала шосту статтю Конституції УРСР про керівну й спрямовуючу роль КПРС і КПУ. Крім того, скориставшись розгубленістю лівих депутатів у зв'язку з самовільним залишенням посади Голови Верховної Ради УРСР Володимиром Івашком в зв'язку з виїздом його у Москву на посаду другого секретаря ЦК КПРС, Верховна Рада УРСР під тиском правих депутатів під головуванням тимчасово виконуючого обов'язки Голови Верховної Ради Івана Плюща 16 липня 1990 р. прийняла більшістю голосів історичний документ – «Декларацію про державний суверенітет України», яка стала першим кроком на шляху здобуття Україною незалежності.

Отже, можна зробити такий висновок, що протягом майже 70 років в Україні функціонувала партійно-радянська система державної влади та управління, яка в кінці 80-х – на початку 90-х рр. вичерпала себе й вступила в глибоку тотальну кризу, що призвело до її ліквідації в серпні 1991 р.



Питання для самоконтролю та завдання для самостійної

1. Опишіть основні етапи формування радянських органів державного управління в Україні в період встановлення радянської влади.
2. Складіть схему державного управління в Україні за Конституцією УСРР 1919 р.
3. Яке місце в радянсько-партійній системі державного управління в Україні 1917-1920 рр. займали позаконституційні та надзвичайні органи влади? Які функції вони виконували?
4. Назвіть основні зміни, що відбулися в державному управлінні України після утворення СРСР.
5. Порівняйте структури державного управління в Україні за Конституцією УСРР 1929 р., Конституціями УРСР 1937 та 1977 рр.
6. Складіть схему державного управління в Українській РСР за Конституцією СРСР 1936 р. та Конституцією УРСР 1937 р.
7. Як були реорганізовані органи центральної та місцевої влади в Україні в зв'язку з нападом фашистської Німеччини на СРСР?
8. Розкажіть про формування органів державної влади та управління на окупованих українських землях у зв'язку з проголошенням ОУН 30 червня 1941 р. Незалежної Соборної України.
9. У чому суть перебудови радянського державного апарату управління в Україні в повоєнні роки ?
10. Розкажіть про спроби реформування системи державного управління в Україні після смерті І.Сталіна, в період хрущовської «відлиги», причини їх невдач.
11. У чому суть косигінських реформ державного управління другої половини 60-х рр. Чому вони зазнали невдачі?
12. Вкажіть причини та основні прояви загальної кризи радянської системи управління в 70-80-х рр.

13. Які заходи були вжиті М.Горбачовим для реформування радянської системи державного управління? Які їх наслідки для України?



Список рекомендованої літератури

1. Баран В.К. Україна після Сталіна : нарис історії. 1953–1985 рр. / В.К. Баран. – Львів : МП „Свобода”, 1992. – 134 с.

2. Грабовський С. Нариси з історії українського державотворення / С. Грабовський, С. Ставряні, Л. Шкляр. – К. : Генеза, 1995. – 608 с.

3. Коваль М.В. Українська РСР у період відбудови і розвитку народного господарства (1945-1955рр.) / М.В. Коваль // Укр. істор. журн. – 1990. – № 4. – С. 80-87.

4. Киричук В.В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В.В. Киричук, В.І. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.

5. Мироненко О. М. Українське державотворення. Невитребований потенціал: слов.-довід. / О. М. Мироненко, Ю.І. Римаренко та ін. – К. : Либідь, 1997. – С. 248-252; 352-354; 408.

6. Українська державність у ХХ столітті (Історико-політологічний аналіз). – К. : Політ. думка, 1996. – С. 28-37.

7. Шаповал Ю.І. Україна 20–50-х років : сторінки ненаписаної історії / Ю.І. Шаповал. – К. : «Наукова думка», 1993. – 351 с.

8. Шевчук В. П. Історія української державності : курс лекцій : навч. посіб. для студ. вузів / В.П. Шевчук, М.Г. Тараненко. – К. : Либідь, 1999. – С. 312-422.

РОЗДІЛ 9.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЇЇ РОЗВИТКУ

9.1. Реформування органів державної влади і управління в умовах здобуття Україною незалежності

Закостеніла, малоефективна радянська командно-адміністративна система державного управління на початок 80-х рр. практично вичерпала себе. Це розуміли не тільки найбільш політично зрілі й активні верстви радянського суспільства (інтелігенція, молодь), а й тверезо мислячі представники правлячої партійної номенклатури. До необхідності кардинальних перетворень в суспільстві спонукали такі кризові явища, як падіння темпів економічного зростання до рівня простого відтворення (близько 2% річних та менше), паралельне з державним виробництвом швидке зростання «тіньової економіки», яка проникала в усі сфери господарського життя, нездатність громіздкого партійно-державного апарату управління забезпечити виконання поставлених все більш грандіозних програм соціально-економічного розвитку країни на фоні все більшої його корупції, падіння життєвого рівня радянських людей тощо. Однак на перешкоді здійснення реформ стояли консервативні сили у верхніх ешелонах влади, які об'єднались навколо Леоніда Брежнєва. У зв'язку зі смертю останнього й приходом до влади Юрія Андропова була зроблена перша спроба виведення країни із кризового стану шляхом зміцнення відповідальності та дисципліни на всіх рівнях. Однак заходи, які були використані Андроповим для реанімації старих методів управління, призвели до ще більш негативних процесів у суспільстві. Смерть Юрія Андропова в 1983 р. призупинила остаточно ці реформи. Новий Генеральний секретар ЦК КПРС Костянтин Черненко спробував відновити «статус-кво», однак і він помирає в березні 1985 р.

У квітні 1985 р. на Пленумі ЦК КПРС новообраний Генеральний секретар Михайло Горбачов проголосив новий курс на «перестройку»

радянського суспільства, суть якої полягала в «удосконаленні соціалізму», демократизації та гласності. Отже, Горбачов взяв курс на деяку лібералізацію режиму. Однак не слід надто високо оцінювати намірів ініціаторів перебудови. Адже йшлося про лібералізацію в межах «оновленого соціалізму», про «повернення до ленінських норм», про плюралізм «соціалістичний». Не дивно, що плюралізм по-горбачовськи поєднувався на певний час із таборами, де ще перебували в'язні сумління. Реально час початку перебудови можна вважати десь кінець 1986 – початок 1987 рр., коли відчинилися брами ГУЛАГУ й був ухвалений новий закон про вибори до союзної Верховної Ради, а точніше, народних депутатів СРСР, коли вперше за 70-літню історію радянської влади потрапили до вищого законодавчого органу «інакодумці» і навіть вчорашні політв'язні.

Щодо України, то в перші роки перебудови тут мало що змінилося через те, що на чолі республіки був висуванець Леоніда Брежнєва Володимир Щербицький, який не досить активно підтримував курс на перебудову. Поштовхом до активізації громадсько-політичного життя в Україні стала Чорнобильська трагедія 26 квітня 1986 р., у її річницю 26 квітня 1987 р. в Києві на Хрещатику відбулась багатолюдна маніфестація, в якій взяло участь багато чорнобильців, афганців і студентської молоді. Маніфестанти вимагали притягнення до відповідальності й негайної відставки партійного керівництва республіки та союзного центру за приховання справжніх розмірів катастрофи. Демонстрація була розігнана міліцією. Це викликало ще більші протести в Україні.

Важливим чинником активізації громадсько-політичного життя в Україні стало повернення на Україну в 1987 р. українських дисидентів, зокрема, Левка Лук'яненка, В'ячеслава Чорновола, братів Михайла та Богдана Горинів та ін. У 1987 р. вони утворили Українську Гельсінську Групу, перейменовану в наступному році в Українську Гельсінську Спілку, яка повела боротьбу за виконання Декларації прав людини. Тоді ж виникають інші опозиційні до влади організації, зокрема, екологічна організація «Зелений

світ» на чолі з письменником Юрієм Щербаком, антисталінське товариство репресованих «Меморіал». У лютому 1989 р. в Києві відбулась установча конференція Товариства української мови ім. Т.Г. Шевченка, головою якої був обраний письменник Дмитро Павличко. У цьому ж місяці з ініціативи членів Спілки письменників України та вчених Інституту філософії і деяких його підрозділів було створено Народний Рух України за перебудову. 8-10 вересня 1989 р. в актовому залі Київського політехнічного інституту відбувся установчий з'їзд Народного Руху України, на який прибуло понад 2 тис. делегатів. На з'їзді були прийняті Програма та Статут, в яких було визначено як основне завдання організації домогтися відновлення Української суверенної держави. Головою Народного Руху був обраний письменник Іван Драч.

Під тиском громадськості та опозиційних до влади організацій, в першу чергу Руху, Верховна Рада УРСР попереднього скликання 28 жовтня 1989 р. схвалила Закон про державний статус української мови. Це була важлива перемога національно-демократичних сил, адже до цього часу державною мовою в Україні була російська. В тому ж місяці був звільнений з посади Першого секретаря ЦК КПУ Володимир Щербицький. На його місце був обраний другий секретар ЦК КПУ Володимир Івашко. В кінці 1989 р. був прийнятий демократичний Закон про вибори в Верховну Раду України, який ліквідував спеціальні квоти для комуністів, комсомольців та інших громадських організацій. Вибори повинні були проводитись на основі рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні. Опозиційні до влади сили, насамперед Народний Рух за перебудову радянського суспільства, провели активну виборчу кампанію.

Вибори до Верховної Ради на основі нового закону відбулися в березні 1990 р. Незважаючи на протидію та порушення законодавчих норм компартійної влади, яка не зареєструвала Рух та за кілька днів до виборів скасувала список кандидатів від організації «Зелений світ», демократичний блок провів до Верховної Ради понад 25% своїх представників, тобто понад 110 депутатів із 450. Демократичний блок здобув перемогу в Західній Україні

та в Києві. Чимало демократів пройшло до Верховної Ради й у Центральній та Східній Україні. Це була добре сконсолідована депутатська сила, яка об'єдналася в стінах парламенту в парламентську опозицію – Народну Раду, очолену академіком Ігорем Юхновським.

Активна і наступальна тактика депутатів Народної Ради із залученням позапарламентських сил, у першу чергу Руху та інших демократичних організацій, вільних профспілок, студентської молоді дала про себе знати прийняттям законодавчих актів, що проклали шлях Україні до незалежності.

Слід зазначити, що всі позапарламентські акції (демонстрацій, мітинги тощо) мали ненасильницький, демократичний характер.

Надзвичайно важливою масовою акцією Руху став «живий ланцюг» між Києвом і Львовом 22 січня 1990 р., присвячений проголошенню IV Універсалу Центральної ради в 1918 р. та акту злуки УНР і ЗУНР у 1919 р. Ця акція продемонструвала силу Руху, оскільки в ній взяло участь понад 3 млн чоловік. Другою масовою політико-просвітницькою акцією Руху стало святкування в серпні 1990 р. 500-річчя запорозького козацтва.

Таким чином, демократичний рух значною мірою відбувся під прапором українського національного відродження.

Однак у Верховній Раді переважала комуністична більшість, яка сформувала так звану «групу 239». Тому на першій сесії новообраної Верховної Ради, яка розпочала роботу в травні 1990 р., головою Ради був обраний перший секретар Компартії України Володимир Івашко, а його заступниками – Іван Плющ та Володимир Гриньов. У зв'язку з обранням Володимира Івашка головою Верховної Ради України першим секретарем ЦК КПУ став Станіслав Гуренко.

Скориставшись із того, що Володимир Івашко на початку липня 1990 р. самочинно залишив посаду голови Верховної Ради України, прийнявши пропозицію Горбачова стати заступником Генсека КПРС, що внесло певну розгубленість серед депутатів –комуністів, Народна Рада домоглася 16 липня 1990 р. прийняття Декларації про державний суверенітет України. Слід

вказати, що за Декларацію проголосувала не тільки Народна Рада, але й прокомуністична більшість – «група 239». Цьому сприяло, крім розгубленості комуністів через відставку Івашка, ще й те, що в Росії перед цим також було прийнято Декларацію про державний суверенітет Росії, і відбувались постійні багатотисячні мітинги перед Верховною Радою та шахтарський страйк.

Прийняття Декларації про державний суверенітет України стало першим кроком на шляху здобуття Україною незалежності, адже вона проголосила «верховенство, самостійність, повноту й неподільність влади республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх відносинах». Це створило основу для республіканської законотворчості незалежної від союзного законодавства.

Уже на осінь 1990 р. українське законодавство суттєво суперечило союзному. Виникла правова колізія під назвою «війни законів». Остання потягла за собою політичні наслідки, оформлені у вигляді «боротьби з центром» під гаслом «параду суверенітетів». Перед тут вели прибалтійські республіки, нині – держави Балтії. У ніч з 11 на 12 березня 1991 р. Литва прийняла Закон про незалежність. Після цього стало зрозуміло, що зберегти Союз таким, яким він є, не вдасться. Москва намагалася перехопити ініціативу, висунувши проект реформування СРСР під гаслом: «Сильні республіки – сильний центр». Із таких позицій «центр» почав готувати проект нового Союзного договору, перед цим зробивши безпрограшний маневр, а саме, розігравши референдум 17 березня 1991 р.

Цей референдум взагалі мав досить дивний характер як у формулюванні запитання про те, чи «бажаєте ви жити в оновленій федерації, де будуть гарантуватися права людини» (начебто ці права могла гарантувати тоталітарна імперія), так і за самою процедурою його проведення. Адже його результат був наперед запрограмований, оскільки в більшості регіонів СРСР референдум проводився під повним контролем владних структур і без допуску закордонних та вітчизняних спостерігачів.

Хоч Україна й зробила тоді вдалий тактичний хід – провела поряд із союзним ще й республіканське опитування, де ставилося питання про волю народу жити в суверенній державі, що й отримало підтримку 80% громадян, усе ж «центр» на своє питання також отримав близько 70% «за», пізніше використовуючи це у своїх інтересах, заявляючи, що українці хочуть жити в єдиній союзній державі.

Із метою недопущення остаточного розвалу СРСР Москва розпочала в квітні 1991 р. підготовку до підписання нового союзного договору. Розпочався так званий Новоогарьовський процес. Новий проект союзного договору поставив під велику загрозу суверенітет республік, оскільки згідно із цим проектом не розширялась, а, навпаки, звужувалась компетенція союзних республік. Йшлося про єдину державу, де республіки мали грати роль чи то штатів, чи то земель, а «центр» ставав єдиним суб'єктом міжнародного права.

Це відкидало Україну назад, із формальної точки зору, навіть від сталінських часів, коли вона виборола статус співзасновника ООН і декларативні можливості вести свою зовнішню політику. Це добре зрозуміли, незважаючи на своє номенклатурне походження, ті українські політики, яких центральна преса охрестила «суверенкомуністами» й повела проти них шалену кампанію з метою їх дискредитації.

Літо 1991 р. стало критичною межею «перебудовних» випробувань. Такі республіки, як Україна, Молдова, Грузія, Вірменія не погоджувалися на підписання запропонованої редакції Союзного договору, а тому термін цієї події декілька раз переносився. Давалася ознаки глибока економічна криза, моральний розпад в армії, а головне, повна дискредитація і параліч конструктивної політичної діяльності КПРС, її республіканських філіалів.

У суспільстві з'являється нова політична хвиля – консервативна частина комуністів у блоці з військово-промисловим комплексом, КДБ та депутатська група «Союз», яка взагалі виступила проти підписання будь-якого нового Союзного договору. За таких умов і відбулася спроба державного перевороту 19 серпня 1991 року, ініціаторами та організаторами якого виступили члени

так званого «ГКЧП» – Державного Комітету з надзвичайного стану (ДНКС). До складу цього Комітету увійшли, зокрема, віце-президент СРСР Г. Янаєв, прем'єр міністр СРСР В. Павлов, голова КДБ В. Крючков, міністр внутрішніх справ Б. Пуго, міністр оборони Д. Язов.

Заколотники поставили однією із цілей зірвати підписання нового Союзного договору, призначеного на 20 серпня. У Москві, де розгорталися основні події, центром опору став Білий дім президента Росії Бориса Єльцина, на захист якого вийшли неозброєні москвичі (серед його захисників були й представники України під синьо-жовтим прапором). Керівництво армії після певних коливань не підтримало заколотників, а деякі підрозділи перейшли на бік народу.

В Україні заклик Голови Верховної Ради Леоніда Кравчука та очолюваної ним Президії цього органу (де більшість складала представники КПУ) до спокою і витримки свідчило про його вичікувальну позицію. Але при цьому Л. Кравчук заявив, що будь-які зміни мають відбуватися на основі закону і що не має підстав для введення в республіці надзвичайного стану. Керівництво ж ЦК КПУ чітко не заявило про свою позицію, що пізніше дало підставу для опозиційних до Компартії України сил заявити про підтримку нею заколотників. У той же час опозиція, у першу чергу Рух, відкрито й рішуче виступила проти заколотників, закликавши населення до загальноукраїнського страйку.

Дії заколотників призвели до остаточної дискредитації компартії. Скориставшись повною деморалізацією КПУ, Народна рада перейшла в контрнаступ. 24 серпня 1991 р. Верховна Рада прийняла Акт проголошення незалежності України, в якому говорилось, що «виходячи із смертельної небезпеки, яка нависла була над Україною у зв'язку із державним переворотом 19 серпня 1991 року, продовжуючи традицію державотворення в Україні, виходячи з права на самовизначення, передбаченого статуттом ООН та іншими міжнародними документами, здійснюючи «Декларацію про державний суверенітет України» Верховна Рада УРСР урочисто проголошує незалежність

України та створення самостійної Української держави – України. Територія України є неподільною і недоторканою. Віднині на території України мають чинність виключно Конституція і закони України. Цей акт набирає чинності з моменту його схвалення Верховною Радою України 24 серпня 1991 р.» Із цього дня назва Українська Радянська Соціалістична Республіка скасовується й приймається нова назва держави – «Україна». Слід зазначити, що за Акт незалежності проголосувало 346 депутатів, проти лише – 1.

Крім Акта про державну незалежність України було прийнято постанову про проведення 1 грудня 1991 року загальноукраїнського референдуму в підтримку самостійності України та виборів першого Президента незалежної держави. Одночасно було заявлено, що депутати Верховної Ради СРСР від України припиняють свою діяльність в загальносоюзному парламенті, а це означало, що Україна приступила до формування незалежних від союзного центру органів державної влади та управління.

Із метою зміцнення незалежності Української держави були здійснені конкретні заходи. По-перше, того ж 24 серпня 1991 р. постановою Верховної Ради України було прийняте рішення про проведення одночасно з референдумом виборів першого Президента України, тим більше, що для цього була законодавча основа, адже ще до серпневих подій Верховна Рада прийняла ряд законів із цього питання, зокрема, Закон «Про заснування поста Президента», «Про вибори Президента» тощо. По-друге, Верховна Рада України розпочинає активну роботу з розробки та прийняття законів, спрямованих на законодавче забезпечення діяльності виконавчих органів незалежної держави, зокрема, оскільки компетенція українського уряду розширилась, було прийнято рішення про реорганізацію Ради Міністрів УРСР в Кабінет Міністрів України. Приймається ряд законів про національні збройні сили, національну гвардію, службу безпеки України, внутрішні війська. Так, 2 листопада 1991 р. Верховна Рада прийняла постанову «Про концепцію оборони та будівництва збройних сил України», в якій передбачалося мати три види військ: наземні, повітряні та військово-морські, визначався їх кількісний

склад у мирний час (200-450 тис. чол.). У тому ж місяці був прийнятий Закон України «Про прикордонні війська України» та Закон «Про державний кордон України». Цими законами визначалось, що державний кордон України є недоторканим і захист його забезпечується наявними збройними силами України. Прийняті закони законодавчо утверджували незалежність України.

Важливим етапом на шляху утвердження незалежності України стали Всеукраїнський референдум і вибори Президента України 1 грудня 1991 р., які вільним волевиявленням (90,3% голосів) українського народу підтвердили «Акт проголошення незалежності України». Одночасно в день референдуму вперше в історії України всенародно обирався на альтернативній основі Президент України. Від різних політичних партій, організацій і рухів на цю посаду претендували шість кандидатів: Володимир Гриньов, Леонід Кравчук, Левко Лук'яненко, Леонід Табурянський, В'ячеслав Чорновіл та Ігор Юхновський. У результаті виборів Президентом України став Леонід Кравчук, за якого проголосувало 61,6% виборців, що взяли участь у голосуванні. На урочистому засіданні Верховної Ради 5 грудня 1991 р. він склав присягу своєму народові.

7-8 грудня 1991 р. президенти України та Росії Леонід Кравчук і Борис Єльцин, Голова Верховної Ради Білорусії Станіслав Шушкевич під час зустрічі на білоруській землі в Біловезькій пущі прийняли заяву та уклали угоду про те, що СРСР припиняє своє існування, а замість нього створюється «Співдружність незалежних держав» (СНД). 21 грудня 1991 р. в Алма-Аті про приєднання до СНД заявили інші республіки колишнього СРСР (за винятком країн Балтії та Грузії). Це означало, що СРСР перестав існувати.

Ставши президентом України Леонід Кравчук розпочав створення президентських структур державного управління. За короткий час було утворено адміністрацію Президента. У липні 1992 р. створюється спеціальний дорадчо-консультативний орган – Рада національної безпеки й оборони при Президентові України. На місця були призначені представники Президента,

які функціонували паралельно з системою Рад на чолі з їх виконавчими комітетами, що відразу ж призвело до конфлікту між ними.

Отже, конституційна неокресленість повноважень усіх трьох гілок влади призводила до постійного «перетягування ковдри» у взаємовідносинах, особливо між законодавчою і виконавчою гілками влади. Прагнучи керувати країною за допомогою указів, президент Леонід Кравчук заснував у лютому 1992 р. так звану Державну думу України. З документа, яким окреслювалися її повноваження, випливало, що цей орган повинен виконувати консультативні функції при Президентові.

Поява Державної думи недвозначно свідчила про намір Леоніда Кравчука не обмежуватися сферою виконавчої влади, а взяти на себе частину повноважень Верховної Ради у сфері законотворення. Певна логіка в цьому була: законодавча діяльність парламенту не встигала за життям. Народні депутати витрачали багато часу на розв'язання поточних питань управління державою. Однак через 9 місяців виявилось, що Державна дума була мертвонародженою ідеєю. Президент змушений був розпустити її, наштотувхнувшись на жорстку опозицію парламенту.

Одночасно Президент Леонід Кравчук намагається зміцнити виконавську вертикаль влади. У березні 1992 р. за його поданням Верховна Рада прийняла закон про запровадження посади представника Президента. Законом встановлювалося, що представник президента є найвищою посадовою особою виконавчої влади – главою місцевої адміністрації в областях, районах і містах центрального підпорядкування – Києві та Севастополі. Зазначалося, що він забезпечує реалізацію законів і розпоряджень законодавчої і виконавчої влади, контролює діяльність місцевого та регіонального самоврядування, а також підприємств, організацій та установ, незалежно від їх підпорядкування й форм власності. Разом із цим представник Президента не мав повноважень скасовувати рішення виконавчих комітетів рад, навіть якщо вони суперечили закону. Він міг лише призупинити їх дію на час розгляду конфліктної ситуації

в судовому порядку. Наявність контрольних функцій не давала йому права розв'язувати питання, що входили до компетенції місцевих рад.

Інститут представників Президента певною мірою зміцнив виконавську вертикаль влади та управління. Разом із тим взаємовідносини між представниками Президента й головами обласних та районних рад залишалися неокресленими. Під час внесення змін і доповнень до закону про представників Президента у березні 1993 р. Верховна Рада проголосила, що голови обласних та районних рад залишаються найвищими посадовими особами своїх регіонів. Подання Леоніда Кравчука про те, що ними мають стати представники Президента, не було взято до уваги.

Невизначними залишалися також взаємовідносини найвищих посадових осіб усередині виконавчої гілки влади, передусім Президента й Прем'єр-міністра. Безсумнівною була лише підпорядкованість останнього Президенту. Особливо ускладнились відносини між Президентом і Прем'єр-міністром після того, як посаду голови уряду зайняв після відставки В. Фокіна не такий поступливий Леонід Кучма.

Навесні 1993 р. у зв'язку з погіршенням економічної ситуації в країні, він зробив спроби підпорядкувати собі представників Президента в областях шляхом уведення їх до складу Кабінету Міністрів, але не домогся відповідного схвалення з боку Верховної Ради. Натомість Леонід Кравчук запропонував парламенту, щоб Президент узяв на себе безпосереднє керівництво урядом і дістав право приймати укази з неврегульованих законодавством економічних питань на час до прийняття парламентом відповідного закону.

Верховна Рада не підтримала Леоніда Кравчука. Не погодилася вона й на відставку Леоніда Кучми, яку останній запропонував після висунутих Президентом пропозицій. Разом із тим Леонід Кучма дістав повноваження видавати декрети, які заповнювали законодавчий вакуум або навіть могли змінювати в певних межах існуючі закони.

У червні 1993 року Леонід Кравчук підписав указ про створення надзвичайного комітету всередині Кабінету Міністрів з питань оперативного

управління народним господарством. У функції комітету, який мав очолити Леонід Кучма, входила розробка й реалізація заходів щодо отримання інфляції, стабілізації виробництва й соціального захисту населення. Структура виконавської влади за цим указом підлягала істотному перерозподілу. Однак Прем'єр-міністр, з яким уся програма дій не була погоджена, відмовився очолити надзвичайний комітет. Президент змушений був через два дні відкликати указ. Майже одночасно він піддав докорінному скороченню штат своєї адміністрації і ліквідував у ній комісії та ради, що дублювали відповідні структури Кабінету міністрів.

У кінцевому підсумку Кучма й Кравчук так і не змогли знайти спільної мови. Після ряду наполегливих прохань голови уряду Верховна Рада України дозволила йому піти у відставку. Виконуючим обов'язки Прем'єр-міністра був призначений Михайло Звягільський.

Майже в той же час знову посилюється протистояння Президента Леоніда Кравчука та Верховної Ради, яке проходило на фоні всеохоплюючої кризи. Воно закінчилося рішенням обох сторін припинити свої повноваження і найближчим часом провести вибори нового складу Верховної Ради та Президента. У березні-квітні 1994 р. відбулися за мажоритарним законом із системою абсолютної більшості вибори до Верховної Ради. Вони вперше проводилися на багатопартійній основі. У виборах взяли участь 32 політичні партії, з яких 14 здобули право бути представленими в парламенті. Депутати від партій, які отримали найбільшу кількість мандатів – КПУ, СПУ та НРУ – створили в парламенті свої фракції. Завдяки кількісній перевазі в парламенті лівим партіям вдалося висунути своїх представників на ключові посади: Головою Верховної Ради був обраний лідер Соціалістичної партії Олександр Мороз, а його першим заступником – Олександр Ткаченко – лідер Селянської партії. Прем'єр-міністром незадовго до президентських виборів знову став Віталій Масол.

26 червня 1994 р. відбулися вибори нового Президента України. За кількістю поданих голосів претенденти розподілилися в такому порядку:

Леонід Кравчук, Леонід Кучма, Олександр Мороз, Володимир Лановий, Валерій Бабич, Іван Плющ, Петро Таланчук. Другий тур виборів, де балотувалися перші двоє із цього списку, дав перевагу Леонідові Кучмі, який став Президентом України.

19 липня 1994 р. Леонід Кучма, Олександр Мороз і Віталій Масол опублікували спільну заяву, в якій проголосили про готовність дотримуватися чинної Конституції і змінювати її положення тільки за доброї волі всіх сторін. Отже, представники законодавчої і виконавчої гілок влади зобов'язувалися розв'язати ключове питання про межі своїх повноважень шляхом консенсусу.

9.2. Структура вищих органів державного управління та місцевого самоврядування за Конституцією України 1996 р.

Важливим етапом у формуванні структури органів державної влади й управління незалежної України стало розроблення й прийняття нової Конституції. Уже в 1992 р. Верховна Рада України, згідно зі схваленою концепцією, розглянула перший, а в 1993 р. – другий варіанти Конституції України. У жовтні 1993 р. було оприлюднений черговий, четвертий варіант проекту.

У ході дебатів виявилася непримиренна суперечливість між позиціями Президента України Леоніда Кравчука і Верховної Ради стосовно проблеми розподілу влади. Більшість депутатів-комуністів вимагали зберегти положення чинного Основного Закону 1978 р. і відкидала норми про сильну вертикаль виконавчої влади, яка б починалася з президента, про регіональне й місцеве самоврядування, оскільки вони хотіли зберегти радянську систему влади. На кінець 1993 р. конституційний процес остаточно загальмувався. Чинною залишалася Конституція УРСР 1978 р., до якої було внесено понад дві сотні поправок.

Другий етап конституційного процесу розпочався після виборів нового складу Верховної Ради та нового Президента влітку 1994 р. У вересні 1994 р. почала діяти нова конституційна комісія, утворена за принципом

представництва двох гілок влади. Співголовами комісії були затверджені Президент України Леонід Кучма і Голова Верховної Ради Олександр Мороз.

Прагнучи зрушити справу з місця, Леонід Кучма в грудні 1994 р. вніс проект «Конституційного закону про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». У ньому містилися конкретні пропозиції про розмежування влади по лінії законодавчій і управлінсько-розпорядчій. Проект не міг не порушувати багатьох статей Конституції 1978 р., побудованої, як усі попередні радянські конституції, на принципі нероздільності влади. Згідно із цим документом Верховна Рада повинна була віддати Президентові істотну частину владних повноважень, тобто наповнити реальним змістом внесену в Конституцію в 1991 р. статтю про запровадження посади Президента як глави держави й глави виконавчої влади.

Проходження законопроекту в структурах Верховної Ради відбувалося болісно й уповільнено. У багатьох депутатів сама ідея обмеження повноважень парламенту функціями опрацювання й прийняття законів не викликала ентузіазму. Адже законодавча влада абстрактна, тоді як виконавча має повноваження, пов'язані з безпосереднім впливом на кар'єри людей і матеріальні цінності.

І все ж 18 травня 1995 р. парламент прийняв закон «Про державну владу й місцеве самоврядування». Згідно з ним Президент ставав одноосібним главою уряду, склад якого він мав формувати сам, без узгодження й затверджень Верховною Радою. Він мав очолити й систему місцевих органів державної виконавчої влади. Ідея лівої частини парламенту про місцеву владу у вигляді рад депутатів не пройшла. Органами державної влади від обласного до районного рівня (а також у районах Києва й Севастополя) ставали державні адміністрації, главами яких Президент повинен був призначати обраних народом голів відповідних рад. У компетенції місцевих рад залишалися обмежені повноваження: затвердження місцевого бюджету й програм територіального розвитку, заслуховування звітів голів адміністрацій. Усі інші

повноваження передавалася з парламентсько-президентської держави в президентсько-парламентську республіку.

Закон «Про державну владу і місцеве самоврядування» було прийнято простою більшістю голосів. Щоб ввести його в дію необхідна була конституційна більшість, тобто дві третини голосів (понад 300). Існуючий склад парламенту, в якому переважала ліва більшість, робив це недосяжною справою. В умовах, що склалися, залишався тільки один варіант мирного розв'язання конфлікту: підписання на період до прийняття нової Конституції конституційної угоди між Президентом і Верховною Радою в особі більшості її членів.

Переговори про конституційну угоду у Верховній Раді затягалися. У ситуації, що склалася, Леонід Кучма 31 травня 1995 р. видав Указ про проведення опитування громадської думки з питань довіри громадян України Президентові та Верховній Раді. Одночасно він звернувся до українського народу з поясненням цього надзвичайного кроку. У зверненні підкреслювалось, що майже чотирирічний досвід незалежної України свідчить, що сучасна деформована державна система – одна з основних перешкод на шляху припинення руйнівних процесів, які призвели до занепаду економіки, інтелектуального й духовного життя, наступу злочинності, зубожіння великих мас населення. Без перерозподілу повноважень між законодавчими органами державної влади, продовжував далі Президент, без створення дійової виконавської вертикалі, без чіткого визначення хто й за що відповідає, ми й надали будемо тупцювати на місці. Оскільки навколо закону про владу було розв'язано облудну політичну компанію, під час якої Президента звинувачували в намаганнях створити авторитарний режим і здійснити антиконституційний переворот, Леонід Кучма й вирішив вдатися до народного волевиявлення. Питання в бюлетені опитування громадської думки ставилося категорично: кому виборці довіряють – Президентові України чи Верховній Раді України.

До опитування справа не дійшла. Гостру кризу влади в червні 1995 р. було зупинено шляхом укладення Конституційної угоди між всіма гілками влади строком на один рік. Під угодою, яка відтворювала переважно положення неприйнятого конституційною більшістю закону «Про державну владу і місцеве самоврядування», поставили підписи більше половини депутатів. Тимчасово припинялася дія положень Конституції 1978 р., що суперечили угоді. Вважалося, що за рік гілки влади дійдуть згоди в конституційному питанні. На цей строк обмежувалися повноваження парламенту та місцевих рад і розширювалися нормативні та адміністративні функції виконавчої влади.

Винятково важливий етап і нестандартний крок, яким стала Конституційна заява між Верховною Радою і Президентом України, дозволив зберегти керованість у державі, започаткувати цілісність державної політики на основі принципу розподілу влади, стимулювати конституційний процес.

У лютому 1996 р. конституційна комісія передала проект Основного Закону на розгляд парламенту разом із зауваженнями своїх членів. Проект розглядався майже три місяці. Відбулося три офіційні читання. «Яблуком розбрату» серед депутатів стали п'ять пунктів: розподіл повноважень між гілками влади, проблема власності, державна символіка, статус російської мови й статус Республіки Крим. У черговий раз конституційний процес зайшов у глухий кут.

У цій ситуації Рада національної безпеки й Рада регіонів рекомендувала Президенту оголосити референдум про затвердження Основного Закону в редакції, винесеній конституційною комісією на розгляд Верховної Ради. Ця редакція передбачала двопалатну структуру парламенту і його перейменування в Народні Збори. Леонід Кучма підписав відповідний указ, після чого протистояння з парламентом набуло найгострішого характеру.

Однак політичні діячі України спромоглися переступити для загального добра через власні переконання та амбіції. У парламенті виникла неофіційна депутатська узгоджувальна комісія на чолі з народним депутатом Михайлом

Сиротою. На початку травня вона була затверджена Верховною Радою як Тимчасова спеціальна депутатська комісія. Долаючи величезні труднощі, комісія узгоджувала думки різних фракцій, партій і течій у кожній спірній статті Конституції.

Загалом копітка робота над проектом Конституції, який дістав перепуску в життя, тривала майже два роки. Для цього були потрібні справді титанічні зусилля, безмежне терпіння, здатність до компромісу, усвідомлена відповідальність за долю країни та народу, за суспільний спокій.

Знаменита «конституційна ніч» з 27 на 28 червня 1996 р., протягом якої було затверджено Основний Закон нашої держави, стала наочним прикладом переходу кількості в якість. День прийняття Конституції проголошено державним святом.

Значення Конституції для держави й суспільства загальновідоме. А для України, яка перебуває на перехідному етапі свого розвитку, цей основоположний документ має справді доленосу вагу. Адже з прийняттям Конституції була відведена риска під періодом бездержавності, гарантована незалежність України. Цим документом вона остаточно утвердилася в світі.

Конституція України 1996 р. закріпила систему органів державної влади та управління, визначила їх статус, повноваження та обов'язки. Згідно з новою Конституцією державна влада в Україні здійснюється на основі демократичної форми правління, оскільки за формою правління Україна, по-перше, є республікою, по-друге, закріплюється принцип народовладдя (ст. 5), і, по-третє, в ній зафіксовано поділ влади на законодавчу, виконавчу й судову (див. Рис. 9.1).

Найвищим і єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада (парламент) України, що складається з 450 народних депутатів, обраних виборцями у виборчих округах та в загальнонаціональному окрузі на основі пропорційно-мажоритарної (змішаної) виборчої системи шляхом таємного голосування. Вона обирається на 4 роки, працює в режимі чергових і позачергових сесій. Її повноваження можуть бути припинені Президентом

України, якщо протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання Верховної Ради не зможуть розпочатися.



Рис. 9.1. Система державного управління в Україні (за Конституцією України 1996 р.)

Організаційними формами парламентської діяльності є робота комітетів Верховної Ради, тимчасових комісій, що створюються для розгляду окремих питань. Очолюють Верховну Раду – Голова Верховної Ради, перший заступник і заступник. Організацію роботи Верховної Ради забезпечує секретаріат. Структура Верховної Ради України більш детально зображена на Рис. 9.2.



Рис. 9.2. Структура Верховної Ради України (за Конституцією України 1996 р.)

Щодо компетенції Верховної Ради України, то вони закріплені за нею в статтях 85, 92, 111 Конституції України. Слід зазначити, що згідно із принципом розподілу влади парламент не є найвищим органом державної влади, як це було в радянські часи. Конституція 1996 р. не закріплює також принципу єдності представницьких органів: усі інші ради визначаються в ній

не як місцеві органи державної влади, а як органи місцевого самоврядування. Тому вплив парламенту на діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування здійснюється виключно шляхом прийняття законів, які є обов'язковими для всіх суб'єктів на території України.

Верховна Рада України виконує низку функцій щодо створення відповідних органів державного управління. Так, вона дає згоду на призначення Президентом України Прем'єр-міністра, призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України голови Національного банку. До її повноважень належить також призначення та звільнення половини складу Ради Національного банку, Національної Ради з питань телебачення й радіомовлення. До компетенції Верховної Ради належить призначення на посади та звільнення з посад Голови та членів Рахункової палати, яка здійснює контроль за використанням коштів Державного бюджету України.

Президент України визначається Конституцією як глава держави, що виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав та свобод людини й громадянина.

Визначення статусу Президента України як глави держави підтверджують особливість і багатофункціональну сутність цієї державної посади. Глава держави уособлює державну владу в цілому, він не є одним із суб'єктів розподілу влад. Саме глава держави об'єднує всі гілки державної влади, забезпечує спрямованість їхньої діяльності в спільному напрямі. Президент здійснює погоджувальну функцію стосовно діяльності різних гілок державної влади, виступає в ролі арбітра в разі виникнення непорозумінь між законодавчою і виконавчою гілками влади, забезпечує єдність держави.

Президент України обирається громадянами держави на основі загального, рівного й прямого виборчого права, шляхом таємного голосування строком на 5 років. Він повинен бути громадянином України, проживати в Україні перед днем виборів не менше 10 років, мати право голосу, володіти активним виборчим правом, а також державною мовою. Президент може

займати цю посаду не більше як два строки підряд. Він може бути обраний й на третій строк, однак тільки після того, як цю посаду займала інша особа. Президентіві України забороняється мати інший представницький мандат, обіймати посаду в державних чи громадських органах, займатися підприємницькою діяльністю. Повноваження новообраного Президента починаються з моменту складання ним присяги народові України, до якої його приводить на урочистому засіданні Верховної Ради голова Конституційного Суду.

Правовою формою керівництва, що його здійснює Президент України, є укази та розпорядження, видані ним.

Зазначені вище повноваження Президента України органічно пов'язані з його державним статусом, тому вони не можуть бути делеговані будь-якому державному органу чи посадовій особі.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів. Правова база його діяльності – Конституція, закони України та акти, видані Президентом України.

Хоча Кабінет Міністрів й очолює усю гілку системи виконавчої влади в державі, згідно з Конституцією він відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді. На практиці ця залежність реалізується в тому, що Президент України призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра, припиняє його повноваження й приймає рішення про його відставку. Крім того, Президент України за поданням Прем'єр-міністра призначає членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади, голів місцевих державних адміністрацій, а також звільняє їх з посад. У разі потреби Президент може висловлювати свою позицію щодо вирішення Кабінетом Міністрів питань принципової ваги, хоч він і не очолює виконавчу владу.

Підконтрольність і підзвітність Кабінету Міністрів Верховній Раді знаходять своє відображення в тому, що парламент затверджує бюджет, поданий урядом, приймає рішення про його виконання, схвалює чи відхиляє

програму діяльності уряду, контролює його роботу. На пропозицію не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради вона може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів та висловити йому недовіру.

Кабінет Міністрів є вищим державним органом оперативного управління. Його діяльність спрямовується на забезпечення суверенітету та економічної самостійності держави, на активне проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, забезпечення соціального захисту населення, вирішення актуальних питань розвитку освіти, науки, культури, охорони природи, екологічної безпеки й природокористування. Кабінет Міністрів розробляє загальнодержавні програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку та організовує їх здійснення, забезпечує рівні умови щодо розвитку різних форм власності, здійснює необхідні заходи у сфері забезпечення обороноздатності держави, боротьби зі злочинністю, спрямовує і координує роботу міністерств та інших органів виконавчої влади тощо.

Правовою основою діяльності Кабінету міністрів є постанови – акти колегіального управління, що приймаються на його засіданнях, і розпорядження – як правило, акти одноособового керівництва, видані Прем'єр-міністром або одним з його заступників.

Строк повноважень Кабінету Міністрів пов'язаний зі строком повноважень Президента України. У разі дострокового припинення своїх повноважень Президентом України Кабінет Міністрів може продовжувати свою діяльність до вирішення цього питання новим Президентом.

Згідно з Конституцією передбачена така структура Кабінету Міністрів (див. Рис. 9.3).

Отже, до центральних органів влади належать міністерства, державні комітети та інші відомства загальнодержавного рівня. Міністерства у своїй більшості є центральними органами галузевого управління, державні комітети та відомства здійснюють керівництво переважно на міжгалузевій основі.



Рис. 9.3. Структура Кабінету Міністрів України (за Конституцією України 1996 р.)

Органами державної виконавчої влади на місцях є обласні, районні, а також створені в містах Києва та Севастополі відповідні державні адміністрації. Їх голови призначаються Президентом України, а оперативне керівництво місцевими державними адміністраціями здійснює Кабінет Міністрів.

Певне місце в системі управління державою займає місцеве самоврядування, що будується відповідно до територіального устрою України. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах цілісності та єдності державної території, збалансованості соціально-економічного розвитку населених пунктів та регіонів. Це конституційне положення впливає з того, що український народ, який проживає на своїй етнічній території, має лише йому властиві світогляд, загальноукраїнську культуру, характерну антропологію, мову, ментальність тощо.

Відповідно до статті 133 Конституції систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища й села.

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська,

Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, що визначається відповідними законами України.

Україна належить до числа держав з високим рівнем урбанізації, що пов'язано в основному з формуванням на її території широкої мережі міст, яких за станом на 01.10.2012 р. нараховувалося – 459, а чисельність наявного в містах населення склала 45 млн. 559 тис. осіб. Кількість селищ міського типу – 885, а сільських населених пунктів – 28450, в яких проживає 14 млн. 212 тис. осіб. Якщо порівняти наведені вище статистичні дані з відповідними даними за попередні роки, то можна помітити виразну тенденцію до урбанізації в Україні.

На території адміністративних одиниць і населених пунктів здійснюється місцеве самоврядування. Загальне поняття місцевого самоврядування міститься в частині першій статті 140 Конституції, згідно з якою місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Таким чином, первинним суб'єктом місцевого самоврядування Конституція України проголошує не адміністративно-територіальну одиницю, а територіальну громаду як певну спільність громадян, об'єднаних за територіальною ознакою з метою задоволення своїх колективних потреб і запитів, а також для захисту своїх законних прав та інтересів. Це означає розширення форм безпосередньої участі територіальних громад – жителів сіл, селищ, міст – в управлінні місцевими справами.

Формами безпосереднього здійснення територіальними громадами сіл, селищ, міст своїх самоврядних повноважень є місцеві вибори та референдуми,

а також загальні збори громадян за місцем проживання, які утворюють місцеві представницькі органи.

Важливе місце в системі державної влади займає судова гілка влади, головним завданням якої є захист прав громадян України. Відповідно до Конституції в Україні функціонує така структура судових органів влади (див. Рис. 9.4).



Рис. 9.4. Судова система в незалежній Україні

Отже, в Україні діє певна система судів. Найвищим судовим органом загальної юрисдикції є Верховний суд України. Крім того, діють загальні суди іншої інстанції – обласні, районні, міські. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди – наприклад Вищий арбітражний суд України. Подібні суди діють на обласному та міському рівні.

Конституція України забороняє створення будь-яких надзвичайних та особливих судів. Судочинство, залежно від характеру судової справи, проводиться суддею одноособово, колегією суддів і судом присяжних.

Основними засадами судочинства в Україні є: законність; рівність учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і доведення перед судом їх переконливості; підтримання державного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; обов'язковість рішень суду.

Особливе місце в системі державних органів займає Конституційний Суд України, що є незалежним від судів загальної юрисдикції. Його функція полягає у вирішенні питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції України, а також офіційному тлумаченні Конституції та законів.

Суб'єктами звернень до Конституційного Суду можуть бути Президент України, не менш як 45 народних депутатів України, Верховний суд України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

Окремі громадяни можуть звертатися до Конституційного Суду не безпосередньо, а через Уповноваженого Верховної ради з прав людини, на якого покладено здійснення парламентського контролю за додержанням конституційних прав та свобод людини й громадянина.

Конституційний Суд України складається з 18 суддів, які призначаються в рівній кількості (по шість) відповідно Президентом України, Верховною Радою та з'їздом суддів України терміном на 9 років без права бути призначеними на повторний термін. Голова Конституційного Суду обирається таємним голосуванням на трирічний строк без права бути переобраним.

Отже підсумовуючи, можна зробити висновок, що на основі Конституції України 1996 р. в нашій державі сформувались досить демократична і в певній мірі ефективна система органів державної влади та управління. Завдання полягає в тому, щоб і надалі удосконалювати діяльність цих структур, шукати найбільш оптимальні механізми управління.

? **Питання для самоконтролю та завдання для самостійної**

1. Як, починаючи з 1990 р., відбувався в Україні демонтаж радянської системи державного управління та формування органів центрального й місцевого апарату управління незалежної України?

2. Складіть схему структур вищих органів державного управління та місцевого самоврядування, закріплених Конституцією України 1996 р.

3. До яких держав можна віднести Україну за формою правління?
4. Назвіть основні повноваження Президента України.
5. Опишіть структуру та склад найвищого законодавчого органу України – Верховної Ради України. Які її повноваження?
6. Охарактеризуйте структуру Кабінету Міністрів України. Які його повноваження?
7. До якого типу держав належить Україна за своїм устроєм? Назвіть її основні адміністративно-територіальні одиниці.
8. Перелічіть місцеві органи виконавчої влади та управління в Україні. Які їх повноваження?
9. Які, на вашу думку, основні напрями оптимізації структур органів державного управління в Україні на сучасному етапі?



Список рекомендованої літератури

1. Декларація про державний суверенітет України : [Декларація від 16 лип. 1990 р. № 55-ХІІ] // Відом. Верховної Ради УРСР. – 1990. – 16 лип. (№ 31). – Ст. 429.
2. Бойко О. Україна 1991 – 1995 : тіні минулого чи контури майбутнього Нариси новітньої історії О. Бойко. – К., 1996.
3. Грабовський С. Нариси з історії українського державотворення / С. Грабовський, С. Ставроян, Л. Шкляр. – К, 1995. – С. 446-484.
4. Історія України : навч. посіб / Під ред. В. А. Смолія. – К. : Альтернативи, 1997. – С. 360-404.
5. Киричук В.В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В.В. Киричук, В.І. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
6. Конституція України: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. : за станом на 1 січ. 2006 р.]. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 124 с.

7. Малик Я. Історія української державності / Я. Малик, Б. Вол, В. Чуприна. – Львів : Світ, 1995. – С. 180-185.
8. Панюк А. Історія становлення української державності / А. Панюк, М. Рожик. – Львів : Центр Європи, 1999. – 166 с.
9. Про місцеве самоврядування в Україні : [Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР (із змінами, внесен. згідно із 67 Законами у 1999-2012 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.
10. Про проголошення незалежності України : [Постанова Верховної Ради України від 24 серп. 1991 р. № 1427-ХІІ] // Відом. Верховної Ради України. – 1990. – 17 верес. (№ 38). – Ст. 502.
11. Шевчук В. П. Історія української державності : курс лекцій : навч. посіб. для студ. вузів / В.П. Шевчук, М.Г. Тараненко. – К. : Либідь, 1999. – С. 423-473.

ВИСНОВКИ ДО КУРСУ

Вивчивши курс «Історія державного управління в Україні» можна дійти висновку, що український народ має тисячолітній досвід державотворення. На теренах України державність виникає ще на початку першого тисячоліття до н. е. (Кіммерія, Скіфія, Сарматія, грецькі міста-держави Північного Причорномор'я). Це були архаїчні та античні держави, етнічна приналежність яких ще не зовсім з'ясована. Однак усі вони мали усталені зв'язки з населенням лісостепової смуги сучасної України.

Щодо безпосередньо слов'янських об'єднань державного типу, то вони з'являються в першому тисячолітті нашої ери. Найвідомішим серед них є Антський союз племен.

Усі ці ранні держави мали досить розвинені та ефективні для того часу органи державного управління, що нерідко ґрунтувалися на демократичних принципах.

Наймогутнішою державою, з якої власне починається відлік українського державотворення, є Київська Русь, яка виникла на базі східнослов'янських племен, що були пращурами українців (Грушевський вважає їх давніми українцями). Подальша доля українського державотворення пов'язана з етнічною консолідацією південно-східного населення Київської Русі навколо Галицько-Волинського князівства – наступника державницьких традицій Київської Русі.

Культурні та державні традиції княжої доби виявилися досить сильними й після того як Галицько-Волинське князівство розпалося, а його територія була поділена між Польщею та Литвою. Ставши складовою частиною Великого князівства Литовського, Україна – Русь зберегла певні ознаки автономії, утворивши з Литвою Литовсько-Руську федерацію.

Новий етап для української державності розпочався з появою козацтва, яке стало провідною силою консолідації українського етносу й національного

державотворення. Внаслідок багатолітньої боротьби виникла козацька християнська республіка Богдана Хмельницького.

У другій половині XVII ст. Україна опинилася в полі протистояння трьох могутніх сусідніх держав: Польщі, Росії, Туреччини, що зрештою і стало причиною її поділу на Лівобережну та Правобережну. Спроба гетьмана Івана Мазепи створити самостійну Українську державу під протекцією Швеції не вдалася.

Однак ідея самостійної України залишилася на багато століть мрією українських патріотів. До цього прагнули діячі Кирило-Мефодіївського братства, а також політичні партії та об'єднання кінця XIX – початку XX століть. Зрештою ця ідея втілилася в створенні в 1917 р. Української Народної Республіки та її Конституції.

Проте більшовицька інтервенція з Росії поклала край цим сподіванням і в 1920 р. український народ знову втратив свою власну незалежну державу. 70 років йому довелося чекати історичної події, коли в результаті глибокої тотальної кризи радянської системи в 80-х рр. СРСР розпався і 24 серпня 1991 р. на карті світу з'явилася нова держава – Україна, визнана світом. І хоча зараз державотворчий процес в Україні переживає складні часи, віриться, що недалеко той час, коли будуть подолані ці труднощі й Україна займе належне місце в європейській та світовій співдружності демократичних та економічно сильних держав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Апанович О. М. Українсько-російський договір 1654 року. Міфи і реальність / О. М. Апанович. – К. : «Варта», 1994. – 96 с.
2. Баран В.К. Україна після Сталіна : нарис історії. 1953–1985 рр. / В.К. Баран. – Львів : МП „Свобода”, 1992. – 134 с.
3. Борисенко В. Й. Україна козацька. XV-XVIII ст. : навч. посіб. / В. Й. Борисенко, С. З. Заремба. – Ч. 1. – К. : Центр пам'яткознавства АН України і Укр. т-ва охорони пам'яток історії та культури; УДПУ ім. М.П. Драгоманова, [б. в.], 1993. – 206 с.
4. Бойко О. Україна 1991 – 1995 : тіні минулого чи контури майбутнього Нариси новітньої історії О. Бойко. – К., 1996.
5. Василенко Г. Велика Скіфія / Г. Василенко. – К. : Знання, 1991. – 48 с.
6. Геродот із Галікарнасу. Скіфія. – К. : Довіра, 1992. – 72 с.
7. Грабовський С. Нариси з історії українського державотворення / С. Грабовський, С. Ставряні, Л. Шкляр. – К. : Генеза, 1995. – 608 с.
8. Грушевський М.С. Новий період історії України за роки від 1914 до 1919. – К. : Либідь, 1992. – 46 с.
9. Декларація про державний суверенітет України : [Декларація від 16 лип. 1990 р. № 55-ХІІ] // Відом. Верховної Ради УРСР. – 1990. – 16 лип. (№ 31). – Ст. 429.
10. Державне управління: словник-довідник / [уклад. В. Д. Бакуменко та ін.; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
11. Драгоманов М. П. Вибране. Мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні / М. П. Драгоманов. – К. : Либідь, 1991. – 678 с.
12. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
13. Історія держави і права України : конспект лекцій для студ. юрид.

вузів і фак. / [Авт.-уклад. П.А. Дігтяр]. – Міжнар. наук.-техн. ун-т. – К. : [б.в.], 1997. – 212 с.

14. Історія України : навч. посіб / Під ред. В. А. Смолія. – К. : Альтернативи, 1997. – 416 с.

15. Кирило-Мефодіївське товариство: Зб. док. : У 3 т. – К. : Наук. думка, 1990. – 615 с.

16. Киричук В.В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В.В. Киричук, В.І. Тимцуник. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.

17. Коваль М.В. Українська РСР у період відбудови і розвитку народного господарства (1945-1955рр.) / М.В. Коваль // Укр. істор. журн. – 1990. – № 4. – С. 80-87.

18. Конституція України: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. : за станом на 1 січ. 2006 р.]. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 124 с.

19. Крикун Н. Г. Административно-территориальное устройство Правобережной Украины в XV - XVIII вв. / Н. Г. Крикун. – К. : 1992. – 157 с.

20. Крип'якевич І. П. Галицько-Волинське князівство / І. П. Крип'якевич. К. : Наук. думка, 1984. – 176 с.

21. Крип'якевич І.П. Історія української держави XVII-XVIII ст. – Львів, 1923. – 109 с.

22. Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність: Зб. / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького / Ю.С. Шемшученко (відп. ред.), І.О. Кресіна (упоряд.). – 2.вид. – К., 2006. – 310 с.

23. Конституційні акти України 1917-1920 : Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. – 272 с.

24. Копиленко О.Л. Держава і право України. 1917-1920 рр. : навч. посіб. / О.Л. Копиленко, М.Л. Копиленко. – К. : Либідь, 1997. – 208 с.

25. Костомаров М. І. Закон Божий (Книга буття українського народу) / М. І. Костомаров. – К. : Либідь, 1991. – 40 с.

26. Лапин В. В. Греческая колонизация Северного Причерноморья (критический очерк отечественных теорий колонизации) / В. В. Лапин. – К. : Наук. думка, 1966. – 238 с.
27. Липинський В. Листи до братів-хліборобів / В. Липинський. – К. : Філадельфія, 1995. – 470 с.
28. Малик Я. Історія української державності / Я. Малик, Б. Вол, В. Чуприна. – Львів : Світ, 1995. – 248 с.
29. Мироненко О. М. Українське державотворення. Невитребований потенціал: слов.-довід. / О. М. Мироненко, Ю.І. Римаренко та ін. – К. : Либідь, 1997. – 558 с.
30. Нагаєвський І. Історія Української держави двадцятого століття : наук.-попул. вид. / І. Нагаєвський. – К. : Укр. письм., 1993. – 414 с.
31. Нижник Н. Р. Державна влада та державне управління в Україні / Н. Р. Нижник. – Вісн. УАДУ. – 1997. – № 2. – С. 11-17.
32. Малик Я. Історія української державності / Я. Малик, Б. Вол, В. Чуприна. – Львів : Світ, 1995. – 248 с.
33. Молдован В. В. Основи держави і права / В. В. Молдован. – К. : Юмана, 1997. – 176 с.
34. Павленко Ю. Українська державність у 1917-1919 рр. (історико-генетичний аналіз) / Ю. Павленко, Ю. Храмов. – К. : Манускрипт, 1995. – 264 с.
35. Паїк В. Корінь безсмертної України / Володимир Паїк. – Львів : Вид-во: «Червона калина», 1995. – 237 с.
36. Панюк А. Історія становлення української державності / А. Панюк, М. Рожик. – Львів : Центр Європи, 1999. – 166 с.
37. Перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика. 1710 рік / М. Т. (пер. з лат. та прим.), О. Штанко (мал.), О. Прицак (передм. і заг. наук. ред.). – К. : Веселка, 1994. – 76 с.
38. Повість врем'яних літ : Літопис (За Іпатським списком) / [Пер. з

давньоруської, післяслово, комент. В. В. Яременка. – К. : Рад. письменник, 1990. – 558 с.

39. Про місцеве самоврядування в Україні : [Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР (із змінами, внесен. згідно із 67 Законами у 1999-2012 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 25. – Ст. 20.

40. Про проголошення незалежності України : [Постанова Верховної Ради України від 24 серп. 1991 р. № 1427-ХІІ] // Відом. Верховної Ради України. – 1990. – 17 верес. (№ 38). – Ст. 502.

41. Рум'янцев В.О. Історія держави і права України (кінець XIV – середина XVII ст.). Вип. II. / В.О. Рум'янцев, М.М. Страхов. – К., 1992.

42. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / Кол. авт. під кер. В.В. Цветкова. – К. : Оріяни, 1998. – 368 с.

43. Рыбаков Б.А. Киевская Русь и русские княжества XII–XIV вв. – М. : Изд-во «Наука», 1982. – 592 с.

44. Сарбей В. Г. Історія України (XIX – початок XX ст.) : підруч. – К. : Генеза, 1994. – 224 с.

45. Смолій В. Правобережна Україна у другій половині XVII-XVIII ст. : Проблеми державотворення / В. Смолій, В. Степанков. – К. : Академія наук України; Ін-т історії України; Ін-т укр. археології, 1993. – 72 с.

46. Січинський В. Чужинці про Україну.– Львів : Вид-во «Слово», 1991. – 96 с.

47. Толочко А. П. Князь в древней Руси : власть, собственность, идеология / А. П. Толочко. – К. : Наук. думка, 1992. – 224 с.

48. Українська державність у XX столітті : Історико-політологічний аналіз / [Ред. кол. : О. Дергачов (кер. авт. кол.), Є. Бистрицький, О. Білий та ін.]. – К. : Політ. думка, 1996. – 434 с.

49. Українська Центральна Рада : Документи і матеріали : У 2-х т. / [Ред. кол. : В.А. Смолій, О.Д. Бойко, Ю.М. Гамрецький та ін.]; Ін-т історії України НАН України. – К. : Вид-во «Наукова думка», 1996-1997. – Т. 1. – 590

с. – Т. 2. – 424 с.

50. История государственного управления России : учеб. – изд. 2-е, дополн. / Отв. ред. В. Г. Игнатов. – Ростов н/Д: Феникс, 2002. – 608 с.

51. История государственного управления в России : учеб. для студ. вузов / [Под ред. А. Н. Марковой, Ю. К. Федулова]. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 319 с. – (Серия «Государственное и муниципальное управление»).

52. История государственного управления в России : учеб. для вузов / [Под ред. проф. А.Н. Марковой]. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 320 с.

53. Чухліб Т. В. Гетьмани і монархи. Українська держава в міжнародних відносинах 1648- 1714 рр. / Наук. товариство ім. Шевченка в США ; Ін-т історії України НАН України ; НДІ козацтва. – К., 2003. – 518 с.

54. Шабульдо Ф. М. Земли Юго-Западной Руси в составе Великого княжества Литовского / Ф. М. Шабульдо. – К. : Наукова думка, 1987. – 183 с.

55. Шаповал Ю.І. Україна 20–50-х років : сторінки ненаписаної історії / Ю.І. Шаповал. – К. : «Наукова думка», 1993. – 351 с.

56. Шевчук В. П. Історія української державності : курс лекцій : навч. посіб. для студ. вузів / В.П. Шевчук, М.Г. Тараненко. – К. : Либідь, 1999. – 480 с.

57. Яворницький Д. І. Історія запорізьких козаків / Д.І. Яворницький. – У 3-х т. – Л. : Світ, 1990 – 1992. – Т. 1. – 1990. – 319 с. – Т. 2. – 1991. – 392 с. – Т. 3. – 1992. – 456 с.

58. Яковенко Н.М. Українська шляхта з кінця XIV до середини XVII ст. (Волинь і Центральна Україна). – К. : Наук. думка, 1993. – 414 с.

Навчальне видання

ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Навчальний посібник

Усаченко Лариса Михайлівна
Тимцуник Василь Іванович

Підписано до друку 21.01. 2013
Формат 60X84/16. Ум. друк. арк. - 17,08. Тираж 300 пр.
Замовлення № 2301

Видавець: ТОВ «НВП «Інтерсервіс»
м. Київ, вул. Бориспільська, 9,
Свідоцтво серія ДК № 3534 від 24.07.2009 р.

Виготовлювач: СПД «Андрієвська Л.В.»
м. Київ, вул. Бориспільська, 9,
Свідоцтво серія ВОЗ № 919546 від 19.09.2004 р.