**ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.**

http://elearn.univector.net/course/view.php?id=421

* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23535)Передмова Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23535)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23536)Розділ 1 ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ Глава 1.1. ДЕРЖАВА І УПРАВЛІННЯ КИЇВСЬКОЇ РУСІ Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23536)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23537)Глава 1.2. ГАЛИЦЬКО-ВОЛИНСЬКА ДЕРЖАВА ТА ФОРМИ її УПРАВЛІННЯ Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23537)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23538)Глава 1.3. УКРАЇНА ПІД ВЛАДОЮ ЛИТВИ І ПОЛЬЩІ Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23538)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23539)Глава 1.4. ДЕРЖАВНИЙ ЛАД І УПРАВЛІННЯ В ЧАСИ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ (1648-1654) Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23539)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23540)Глава 1.5. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ПЕРІОД РУЇНИ Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23540)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23541)Глава 1.6. УПРАВЛІННЯ І ДЕРЖАВНИЙ ЛАД В УКРАЇНІ XIX - поч. XX ст. Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23541)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23542)1.6.1. Державне управління в Російській імперії Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23542)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23543)1.6.2. Державне управління та самоврядування в Австрійській імперії Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23543)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23544)1.6.3. Державний лад Російської імперії (поч. XX ст.-1917 р.) Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23544)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23545)Глава 1.7. УКРАЇНСЬКА ДЕРЖАВНІСТЬ У ПЕРІОД ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ 1917-1920 років 1.7.1. Українська республіка в часи Центральної Ради Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23545)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23546)1.7.2. Українська гетьманська держава Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23546)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23547)1.7.3. Директорія Української Народної Республіки Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23547)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23548)1.7.4. Західноукраїнська Народна Республіка Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23548)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23549)Глава 1.8. УКРАЇНА ПІД ВЛАДОЮ ТОТАЛІТАРНОЇ СИСТЕМИ (1920-1991) 1.8.1- Становлення радянської влади в Україні у 20-ті роки Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23549)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23550)Глава 1.8. УКРАЇНА ПІД ВЛАДОЮ ТОТАЛІТАРНОЇ СИСТЕМИ (1920-1991) 1.8.1- Становлення радянської влади в Україні у 20-ті роки Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23550)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23551)1.8.2. Радянська модернізація України у 30-ті роки Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23551)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23552)1.8.3. Україна в роки Другої світової війни (1939-1945) Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23552)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23553)1.8.4. Післявоєнна відбудова України (1945-1956) Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23553)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23554)1.8.5. Україна в період десталінізації (1956-1964) Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23554)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23555)1.8.6. Україна в часи застою та загострення кризи радянської системи (1965-1985) Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23555)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23557)1.8.7. Україна у період перебудови і розпаду Радянського Союзу (1985-1991) Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23557)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23558)Глава 1.9. ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ 1.9.1. Система державного управління на початковому етапі Незалежності (1991-1994) Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23558)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23562)1.9.1. Система державного управління на початковому етапі Незалежності (1991-1994) Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23562)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23563)1.9.2. Управління державою у перехідний період (1994-1996) Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23563)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23564)1.9.3. Конституційна модель організації влади та державного управління (1996-2002) Ресурс](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23564)
* [[http://elearn.univector.net/theme/silky-red-nata/pix/mod/resource/icon.gif](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23565)Список використаної літератури](http://elearn.univector.net/mod/resource/view.php?id=23565)

# Передмова

Стан будь-якого суспільства залежить від рівня державного управління, тому, на думку багатьох політиків, науковців і державних діячів, у XXI сто­літті на перший план виходить проблема його ефективності. Особливо актуальним є дане твердження для України, адже переважна більшість прорахунків, допущених за роки Незалежності, є результатом недоскона­лої організації влади та непрофесійного, слабкого політико-адміністративного управління. Саме неефективна діяльність влади є визначальною причиною нинішнього стану Української держави. Розв'язання даної проб­леми - запорука й необхідна передумова вирішення всіх інших проблем українського суспільства, яке переживає системну кризу управління. Сві­товий досвід переконливо свідчить, що країни, які прагнуть наздогнати високорозвинуті держави, потребують більш сильного політико-адміністративного управління, але й водночас більш ефективного, прозорого, до­ступного для громадян.

Збудувати ефективний владний механізм можна лише шляхом актив­ного і широкого використання наукових підходів у формуванні принципово нової моделі публічної влади та модернізації її інститутів. Адже держава дуже часто має проблеми, пов'язані з відсутністю наукових розробок стосовно суспільно важливих питань. У зв'язку з цим особливої ваги набуває наукове осмислення суспільно-політичних реалій, правильний вибір стра­тегії подальшого розвитку основних інститутів державної влади, подолан­ня притаманних їм недоліків з метою створення ефективно функціонуючо­го державного механізму.

Важливим завданням сучасного етапу українського державотворення є становлення такої системи органів виконавчої влади, яка б забезпечувала істотне підвищення ефективності державного управління та якості управ­лінських послуг. Основоположне значення має суттєве поглиблення фун­даментальних теоретико-методологічних досліджень проблематики держав­ного управління, створення розвиненої теоретичної бази, що реалізована в наукових теоріях, концепціях, проектах.

Відповідно останні роки позначені посиленою увагою до проблем дер­жавного управління як наукової галузі та практичної діяльності. Адже су­часний етап політичного та соціально-економічного розвитку, який нероз­ривно пов'язаний із тенденціями світового розвитку, приєднанням нашої держави до загальноєвропейських інтеграційних процесів, вимагає прин­ципово нових підходів в управлінні державними справами. Сьогодні ціл­ком очевидним фактом стало існування об'єктивних засад ефективного функціонування виконавчої влади, зумовлених характером політичної си­стеми, соціально-економічними факторами та культурним рівнем суспільства. їх дослідження та вироблення сучасної теорії є важливим завдан­ням, що стоїть перед наукою державного управління і набуває вкрай акту­ального значення для динамічного розвитку України.

Тому вивчення історичного світового досвіду, передусім високорозвинених країн, з метою втілення в практику державного будівництва най­кращих здобутків минулого та запобігання помилкам у майбутньому, є актуальним завданням, що стоїть перед сучасною адміністративно-управ­лінською наукою. Одночасно неприпустимо механічно впроваджувати до­сягнення світової науки, їх потрібно розглядати крізь призму власних на­ціональних традицій, політичної культури і менталітету.

Перше видання книги «Державне управління» 2000-го року перевер­шило всі сподівання автора. Адже її поява викликала жваву реакцію в на­укових колах, переважно позитивні відгуки та доброзичливі побажання спеціалістів і читачів. Усього за декілька місяців книга розійшлася по всіх куточках України, а невеликий наклад не в змозі був задовольнити всіх потреб у ній. Книга знайшла своє місце, стала потрібною, корисною, що є найвищою її оцінкою. Тому підготовка та вихід нового видання перетвори­лися на гостру потребу, необхідність. До змісту книги були внесені суттєві зміни, викликані інтенсивним розвитком науки державного управління, переосмисленням автором окремих наукових підходів, понять, категорій, визначень, та змінами, що відбулися в системі органів виконавчої влади України за означений період.

При підготовці книги використано досить значний науково-теоретичний матеріал, що стосується, насамперед, суперечливих реалій державотво­рення. Певні труднощі при написанні посібника були пов'язані із незавер­шеністю процесу формування апарату державного управління через про­ведення адміністративної реформи та недостатністю законодавчої бази, яка регулює функціонування системи органів виконавчої влади України.

Навчальний матеріал подається з метою: сприяти якісній підготовці професійних управлінців у системі вищої школи України - особливого на­пряму в розвитку науки і практики. При цьому враховується багатий між­народний досвід вивчення навчальної дисципліни «державне управлін­ня». Відповідно до поставленої мети структура книги складається з двох послідовно взаємопов'язаних частин: 1 - «Історія державного управління»; II - «Теорія державного управління», які і є основними складовими науки державного управління. їх вивчення дає можливість цілісно розглянути предмет наукової дисципліни - через теорію та історію державного управ­ління до оволодіння управлінськими принципами, методами, формами, а також допоможе оволодіти іншими навичками управління, що є необхід­ною умовою для опанування фаху управлінця та роботи в органах дер­жавної влади та органах місцевого самоврядування.

Сподіваємося, що запропонована праця, як і попередня, буде також корисною та бажаною в студентських аудиторіях, бібліотеках, органах публічної влади, стане у пригоді для управлінців та всіх, хто цікавиться проблемами державотворення, дасть поштовх новим науковим розвідкам у галузі державного управління.

**Розділ 1**

**ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ**

**Глава 1.1. ДЕРЖАВА І УПРАВЛІННЯ КИЇВСЬКОЇ РУСІ**

Головними ознаками існування державності у ранньосередньовічному суспільстві сучасні історики вважають наявність влади, відчуженої від на­роду, розселення населення за територіальним (а не племінним) принци­пом і стягнення данини для утримання влади [ЗО, с 39; 29, с. 44]. Відпо­відно до наведених складових державності початок державного життя в Україні датується IX століттям. З Новгородського літопису відомо про кня­зювання в Києві у цей період Аскольда і Діра. Саме Київська земля стала етнокультурним, політичним і соціальним державним організмом, навколо якого наприкінці IX ст. почала формуватися величезна імперія - Київська Русь-Україна. Період її становлення тривав протягом ІХ-Х століть У 862 р. для подолання внутрішніх чвар у Славії (північ Руської землі) на місцевий престол було запрошено князя Рюрика, який прибув зі своїми братами Синеусом і Трувором у супроводі військової дружини. Державна влада у цей період мала військовий характер - ключові пости в державному управлінні зайняли варязькі дружинники. Соціально-економічний розвиток у IX ст. зумовив значне піднесення могутності князівської влади. Автори­тет влади утримувався військовою силою, на відміну від того, коли керів­ництво здійснювалося старшинами родів і племен.

Тогочасна Київська Русь не була державою в сучасному розумінні цього поняття: вона не мала ні централізованого управління, ні всеохоплюючої та розгалуженої бюрократичної системи. Відносини між представ­никами влади й народом, особливо в ранній період розвитку Київської держави, виявлялися переважно у формі збору данини. Політичні конфлік­ти, що виникали внаслідок недосконалості цих взаємин, нерідко розв'язу­валися за допомогою політики сили. Еволюція тогочасної держави йшла у напрямку розгалуження системи намісників та їхніх гарнізонів, а пізніше сюди долучалося й виконання різних адміністративних та судових функ­цій. Управління й суд стають джерелом прибутків, атому розширюються їхні функції та зростає кількість службовців, що їх виконують [43, с. 7].

За князювання Олега Віщого (882-912) здійснюється політика об'єд­нання всіх давньоруських земель в єдину Руську державу. Утвердження Олега в Києві, що його він оголосив стольним градом новоствореної держа­ви, знаменувало собою створення загальноруської держави - Київської Русі.

Князь розумів, що лише зброєю можна об'єднати різні слов'янські і неслов'янські племена і втримувати їх у покорі. Сила потрібна була не лише для ведення війн, захисту завоювань, але й для організації внутріш­нього життя. Князі зі своєю військовою дружиною цілу зиму збирали дани­ну у підвладних слов'янських землях, а весною збиралися у Києві і звідти вирушали каравани торгівців у різні країни світу. Як зазначав Михайло Грушевський, «русские князья и бояре - одновременно правительство и негоцианты; киевская правительственная политика состоит на службе у торговли, как, в свою очередь, торговля составляет ту экономическую основу, на которую опираются князья и правительство» [15, с. 49]. Силові методи дали можливість завоювати численні племена, об'єднати величезні території від Дніпра до Волги в єдине державне утворення під владою Києва - головного осередку військових сил. Водночас давньоруська дер­жава часів Олега була не досить консолідованою через слабкість влади київського князя в землях племінних княжінь та примітивність системи управління, стягнення данини й судочинства.

Справу будівництва держави продовжив наступник Олега князь Ігор (912-945). Він, як і його попередник, вів боротьбу проти хозарів і Візантії за Чорне море і прилеглі до нього землі. Походи на Візантію завершилися укладенням русько-візантійських договорів, що сприяли розвитку торгівлі для руських купців. Але занадто велике розширення Київської Русі спри­чинило ресурсне напруження держави, що неминуче вело до її розпаду, Відповідно до теорії конфліктів американського фахівця Р. Коллінза, чим далі військова держава виходить за межі своєї «стартової бази», тим вищі її втрати на утримання військових контингентів [25]. Занадто стрімке про­сування територіальних меж Київської держави створювало небезпеку недостатнього контролю за своїми окраїнами, які могли або відділитися, або стати легкою здобиччю ворогів.

Розуміючи, що постійні війни, відриваючи багато людей від роботи у мирний час, послаблюють економіку держави, а стягнення данини для утримання військової дружини ставало непосильним тягарем для підлег­лих земель, велика київська княгиня Ольга (945-964), як мудрий та дале­коглядний державний діяч, зосередила увагу на мирній праці. Відповідно до державних нововведень було запроваджено регламентування повин­ностей залежного населення, створено статути для збирачів данини та виконання адміністративних та судових функцій. Княгиня заснувала базо­ві пункти центральної влади на місцях, адміністративна та судова системи були поширені на всі підвладні Києву княжіння. Княжий двір стає уособ­ленням політичної влади, державного управління, суду, економічної поту­ги. У цей період збільшуються слов'янські впливи на політику княжого двору - представники слов'ян усе більше почали залучатися до держав­ного управління.

Характеризуючи правління Ольги, М. Грушевський зазначив, що кня­гиня «держала сильною та зручною рукою державну систему й не дала їй ослабнути ні розвалитися» [16], налагодила дипломатичні відносини з наймогутнішими імперіями Європи. Охрещення Ольги дало підстави на­звати її «наймудрішою серед чоловіків» [66, с. 105].

Зазначений період - епоха найбільшої експансії Київської держави завершився правлінням Святослава Хороброго (964-972), який продов­жив будівництво держави, започаткованої Олегом та Ігорем. Не маючи потреби у завоюванні слов'янських племен, він зосередився на боротьбі із суперниками Києва над Волгою і Чорним морем. Як зазначив І. Крип'якевич, «це була епоха великих здобутків і тріумфів, епоха морського во­лодіння» [41, с 46]. Водночас постійні далекі княжі походи таїли у собі велику небезпеку, адже виснажували природні та людські ресурси держа­ви, що спрямовувалися на колонізацію нових земель. Виникла потреба у розбудові країни, яку започаткував син Святослава Володимир.

Історики визначають форму тогочасної Давньоруської держави як дружинну [29, с 51]. На чолі держави стояв великий князь Київський, який здійснював державне управління спільно із старшими дружинниками (рад­никами князя). Місцеві князі перебували у васальній залежності від Києва, сплачуючи йому данину і беручи участь у походах. Панівним прошарком держави була верхівка княжої дружини, за допомогою якої князь зміцню­вав свою владу над населенням. Дружина, стягуючи данину та чинячи суд на місцях, протягом тривалого часу являла собою примітивний адмініст­ративний апарат.

Існування дружинної форми державності завершується добою Воло­димира Великого (980-1015). Політичний устрій Руської держави часів Володимира можна охарактеризувати як ранньофеодальна монархія [ЗО, с 40, 29, с. 54]. Прагнучи консолідувати державу, князь у 988 р. здійснив адміністративну реформу. її суть полягала у приєднанні до Києва основ­них союзів давньоруських племен. Реформа ліквідувала місцеві «племін­ні» княжіння і замість цього запровадила новий адміністративний поділ держави на уділи - землі довкола найбільших міст. Туди київський князь почав призначати на врядування намісників та посадників - своїх синів або довірених осіб. Звідси бере початок династичний принцип, який зго­дом став пануючим. Усього таких уділів було вісім: Новгород, Полоцьк, Турів, Володимир, Тмутаракань, Ростов, Муром та Деревська земля з центром у Пінську. Київ, Чернігів і Переяслав становили великокнязівсь­кий домен [45, с 47]. У результаті адміністративної реформи родоплемін­ний поділ суспільства поступився місцем територіальному.

Усунувши від влади племінних князів та представників могутніх бояр­ських кланів, Володимир зміцнив на місцях панування династії Рюриковичів, що, у свою чергу, сприяло зміцненню Київської Русі як єдиної держа­ви. Відносини між сюзереном і васалами регулювалися двосторонніми договорами («рядами»), що базувалися на наданні васалам землі та пев­них прав за умови їх служби великому князеві. Удільні князі виконували функції, аналогічні функціям великого київського князя, але у межах підвладної їм території, де поступово здійснювався перехід від дружинної організації управління до двірсько-вотчинної. Все управління у межах кня­зівства зосереджувалось у княж-дворі, а в кордонах боярської вотчини - у руках службовців князя, які разом становили боярську раду, яка у межах сучасних українських земель набувала винятково важливого значення. Органи місцевого управління, котрі виникли ще в додержавний період, тисяцькі, соцькі, десяцькі - поступово перетворювалися на княжих уря­довців. У системі управління, що склалася, зникає різниця між місцевим державним управлінням і управлінням особистих маєтків князя (великого чи удільного) або боярина.

Розвиток держави вимагав збільшення апарату управління на всіх рів­нях і більш чіткого розподілу функцій посадових осіб. Першочерговою функцією урядовців стає забезпечення держави прибутками. Фінансові надходження складалися, в основному, з податків - натуральної ренти (данини). Спочатку данина була виключно натуральною, а пізніше - част­ково грошовою. Розкладом збору данини по господарствах займався верв-ний староста. Іншим джерелом прибутків було мито («пошлина»), яке брали на ринках, мостах, перевозах тощо. Певну1 частину надходжень давали судові платежі і штрафи, про що засвідчує «Руська правда».

Важливим фактором, що сприяв як об'єднанню Київської Русі і пере­творенню її на могутню феодальну державу, так і посиленню політичної влади Володимира, було, безперечно, введення у 988 році християнства на Русі - релігії, яку сповідувала на той час абсолютна більшість народів Європи та Близького Сходу. Християнська церква стала суттєвим еле­ментом державної структури. Поряд зі своїми церковними функціями вона виконувала тепер ще й функцію політичної ідеології. Зміцнюючи автори­тет державної влади, вона стала постійною опорою князя. Той, у свою чергу, призначав духовних осіб на державну службу, залучав служителів культу до управління державою. Політичний аспект християнства виража­вся і в тому, що своє хрещення Володимир поєднав з важливим політич­ним актом - одруженням з візантійською царівною.

Про значення християнізації Русі М. Грушевський писав, що вона сприяла зародженню «единства политико-общественного уклада, общест­венных отношений и права», а також від цієї події почався процес ево­люції Київської держави від збивання держави шляхом збройної сили до легітимних державотворчих процесів, від панування князів-наїзників до панування князів-правителів [15, с. 57].

Християнізація дала можливість володареві провести, крім адмініст­ративної, ще й військову та судову реформи. Суть військової реформи полягала в ліквідації «племінних» військових об'єднань і злитті військової системи із системою феодального землеволодіння. Князь роздавав землі із зобов'язанням військової служби та організації оборони цих земель. Це дало змогу досить швидко забезпечити охорону рубежів Київської держа­ви, створити надійне військо не лише проти зовнішніх, але й внутрішніх ворогів. Система бенефіцій сприяла створенню навколо князя Володими­ра прошарку особисто відданої йому знаті. Стрижнем війська була дружи­на великого князя. Місцеві князі та інші бояри мали свої дружини. У разі необхідності організовувалися також народні ополчення, залучалися най­манці. У військовій справі великий князь спирався на тисяцьких, соцьких, десяцьких, які, окрім командування гарнізонами, виконували ще й цілий ряд адміністративно-управлінських функцій.

Судова реформа зводилася до розмежування судів єпископського та градського. Судова влада належала до основних прерогатив князя: він здійснював суд сам чи доручав цю справу своїм урядовцям. Княжий суд було віднесено до публічних (державних) судів. До цієї групи належали також вічовий і вервний (громадський) суди. Судові та адміністративні функції здійснювали одні й ті ж самі урядовці, що засвідчує нерозвине­ність державних і судових інституцій тогочасної держави. Існували також і приватні (панські, домініальні) суди, яким підпорядковувалися всі невільні люди. Це був суд землевласників над залежним населенням, що здійсню­вався на засадах наданих князем імунітетних грамот.

У прийнятому «Уставі святого князя Володимира, крестившаго русь­кую землю, о церковних судех» було визначено місце церкви в державі, джерела її матеріального існування, сфери юрисдикції. Зміст статей 4 і 5 фактично проголошував відмову князя від втручання у справи церкви, закріплювався поділ церковної і світської судової компетенції. Відповідно до традицій Візантії визнавався патронат князівської влади над церквою, саме тому церковний статут був виданий від імені князя. Церковному суду підпорядковувалися всі духовні особи, їхня родина, церковна прислу­га, утриманці церкви, люди, які мешкали на монастирських і церковних землях.

Подальший розвиток Київської держави продовжив наступник Воло­димира - Ярослав Мудрий (1015-1054). Після укладення в 1026 р. мир­ного договору між Ярославом та його братом Мстиславом зародилася колегіальна форма управління державою - дуумвірат. Держава була по­ділена між ними на дві частини, але така децентралізація влади в цілому позитивно вплинула на внутрішній розвиток країни. Особливо вона спри­яла зростанню політичного впливу міст, що знайшло свій вираз у діяль­ності міських вічевих зборів. Бурхливий розвиток міст (а у Хіі ст. їх було понад 70) зміцнював Київську державу та привів у органи управління ве­лику кількість місцевого населення. Це вплинуло на те, що варязька знать, яка до цього панувала в управлінні, залишилася лише у війську, а державними мужами ставали місцеві люди. Тогочасна Київська Русь на­бирає могутності і стає однією з «найбільших, найкультурніших, найроз­винутіших економічно й політично держав середньовіччя» [28], зайнявши чільне місце серед найбільших країн тієї доби - Візантії та Германської імперії.

В історію князь Ярослав увійшов як державний діяч, за якого було зібрано закони у збірник «Руська правда» та видано важливий правовий акт - «Устав князя Ярослава про церковні суди». Крім звичаєвого права, у «Руській правді» зібрані й «Княжі устави», які за змістом та формою все-таки ближчі до звичаєвого права, ніж до писаного закону. Власне, законо­творча діяльність органів державної влади була незначною і дуже обме­женою звичаєвим правом. З політичної точки зору цей документ мав не­пересічне значення, оскільки утверджував Київську Русь як цілісне суспі­льство й державу. До найдавніших документів належать також княжі договори, які мають форму писаного закону.

Тогочасне віче - орган прямого народовладдя, функціонувало у виді зборів повноправних громадян міста і пригородів, землі (князівства). Віче розглядало та виносило ухвали у справах, що стосувалися цих територій. Віче - історично давній інститут, який вирішував усі публічні справи гро­мади шляхом зібрання старших громадян міста і рішення якого були обов'язковими для всіх. Оскільки в ньому брали участь князі і бояри, віче стало найвищим органом державної влади. Саме на них обиралися князі та укладалися договори з ними (так званий ряд). Разом з тим, значним недоліком вічевих зібрань була їх нерегулярність (окрім Новгорода і Пско­ва), вони не мали чіткого статусу, окресленої компетенції, порядку скли­кання.

Ще однією тогочасною формою управління була боярська рада - збо­ри бояр за участю князя для вирішення важливих державних справ. Боя­ри відігравали значну роль у житті держави: впливали на політику князя, спрямовували віче на ухвалення відповідних рішень. Особливо сильним було боярство в Галичині, де відчувався великий вплив західних сусідів, у яких багата шляхта володіла значними привілеями та правами. До бояр­ської ради входили старші дружинники-землевласники та вищі церковні ієрархи. Проте вона як орган державної влади не мала чітко встановлених форм функціонування, що дало підстави історикам вважати боярську ра­ду лише дорадчим органом при князеві. Хоча при збереженні державності вона цілком могла розвинутися в представницький орган державної вла­ди. Однак цього не сталося через зміну політичної ситуації.

Аналізуючи діяльність віча і боярської ради, Н. Полонська-Василенко робить висновок, «що за час X—X111 вони не набули парламентарних форм, не перетворилися на певні інституції і залишилися випадковими зібраннями» [66, с 218].

Найвищим органом місцевого самоврядування на селі став верв - чи то родова, чи то територіальна община. Він об'єднував кілька сусідніх сіл, мав землю у колективній власності, виступав захисником своїх мешканців у відносинах із сусідніми общинами, боярами чи державними урядовцями. Виникнувши ще у доісторичні часи, община виявилася надзвичайно стій­кою структурою, проіснувавши, хоча й з великими втратами повноважень, аж до XX ст.

Князь Ярослав з метою запобігання міжусобній боротьбі, яка після смерті Святослава стала хронічною хворобою держави, запровадив принцип старшинства у розподілі влади між синами відповідно до їхнього віку, вони отримували міста з більшим або меншим політичним значен­ням. Найстаршим - Київ чи Новгород, найменшому - Володимир. Як тіль­ки в якомусь із цих князівств звільнявся престол, кожен брат підіймався на щабель вище, доки не досягав київського престолу. Щоправда, ця ідея Ярослава суперечила іншому глибоко вкоріненому принципу - успадку­ванню влади від батька до сина та не пішла на користь ні державі, ні її окремим землям. Фактично такий спосіб управління підсилював сепара­тистські настрої місцевих князів та бояр, які домагалися окремої влади «свого» князя. Після смерті Ярослава це призвело до запеклої боротьби між племінниками і дядьками князя.

У ці смутні часи на політичній арені з'являється ще одна видатна по­стать - Володимир Мономах (1113-1125) - останній київський князь, який намагався зберегти єдність і могутність держави. Мономах енергійно здійс­нював об'єднання роздробленої чварами території держави. Завдяки вели­чезному авторитету йому вдалось об'єднати більшість розпорошених зе­мель. Мономах досяг найвизначніших успіхів у справі державного будів­ництва, відновивши єдиновладну монархію часів Ярослава Мудрого. Князь скасував принцип сеньйорату (влада найстаршого сина в роді), ліквідував­ши, таким чином, братовбивчі конфлікти. При його правлінні впроваджува­лося пошанування права, законів, підвищилася роль княжого суду.

ВажлиЕшм документом управлінської думки того часу стало укладене Володимиром «Поученіє дітям», у якому викладено поради щодо здійс­нення державного управління. Мономах застерігав своїх синів-князів не тільки не чинити самим, а й заборонити «служивим» творити беззаконня. Князь, як державний муж, є носієм закону і законності, на цьому має ґрун­туватись уся його діяльність, у цьому сила його князівської влади. Князь, як воєначальник, мусить володіти військовою ситуацією і добре знати військову справу. Поряд з моральними, в «Поученії» містилися політичні нор­ми, давались практичні настанови щодо керівництва державою і управ­ління підданими, ведення війни, самовідданої державницької праці.

Отже, систему державного управління Київської держави можна охарак­теризувати так:

Носієм верховної (монаршої) влади вважався великий київський князь, хоча, не будучи абсолютним володарем, він певною мірою по­діляв цю владу (в найважливіших державних справах) з народним віче або з боярською радою. У компетенції князя перебували: охорона кордонів; керівництво військом; збір данини; судочинство щодо ва­салів, дружинників, вищих посадових осіб; дипломатична діяльність; охорона торговельних шляхів; придушення рухів опору; поширення християнства; скликання княжих з'їздів; призначення на вищі посади; видання уставів, уставних грамот та інших законодавчих актів; будів­ництво шляхів.

Таким чином, «князь був носієм і виконавцем усіх функцій державної влади: законодавчої, судової, адміністративної, він стояв на чолі власної дружини й війська цілої держави та правив державою через своїх функціоне­рів» [92]. Як зазначає Д. Дорошенко, княжий двір, який на початках виконував функції приватного характеру господарської управи, поступово перебрав на себе функції державного органу, як це було скрізь у початкових примітивних формах державної організації в середній і західній Європі [23, с 70].

Великі князі були повноправними володарями тільки в Київській землі, а в інших землях управляли місцеві князі. Всі державні органи тогочасної держави можна умовно поділити на центральні та місцеві. У перших пра­цювали княжі і земські урядовці. Княжі урядовці знаходилися в Києві і за­лежали від князя при виконанні функцій державної влади. До них були віднесені: тіун (огнищний), який відав княжим двором, його слугами і гос­подарством. У підпорядкуванні тіуна були ключники, які доглядали княже майно, митники, котрі збирали данину і мито, конюшені, що завідували княжою стайнею, забезпечували кіньми збройні сили. Ці урядовці здійс­нювали фінансові функції - це було здобуття коштів для утримання роди­ни князя, його двору, війська, адміністрації, судів.

Земські урядовці обиралися громадою і, відповідно, залежали від неї. Пізніше їх призначав князь, але за погодженням з народом. Вони назива­лися тисяцький, соцький, десяцький, що вказувало на кількість людей у громаді. Тисяцькі, які носили титул воєводи, під час війни командували своєю земською «тисячею» і сиділи переважно у Києві, Чернігові, Переяс­лаві, Турові, Володимирі, Галичі, Перемишлі. Тисяцькі, будучи найвищими урядовцями князя, були фактично його заступниками [79].

У сфері державного управління княжу владу на місцях здійснювали волостелі, мечники, дітські, отроки, ябедники, які, у свою чергу, окрім адміністративного управління, виконували ще й окремі військові функції. Великого князя оточували «думці» - члени княжої ради з числа княжих мужів, тобто великих бояр. Судову владу здійснювали княжі посадники. Нижчі судові урядовці звалися вирниками, метальниками.

З часом влада місцевих князів почала посилюватись, а великого князя -зменшуватися. Саме це викликало необхідність періодичного скликання снемів - княжих з'їздів, які збирали не тільки князів, а й найбільш впливових бояр, представників церкви. На з'їзді, яким керував великий київський князь, обговорювались і розглядалися лише загальнодержавні справи: питання вій­ни і миру, відносини між князівствами, проблеми державного устрою, розпо­діл ленних володінь. Так, Вишгородськии з'їзд (1072 р.) прийняв «Правду Ярославичів», Любецький (1097 р.) затвердив автономність князівств, Іветицький (1100 р.) розподілив ленні землі, Золочівський (1101 р.) і Долобський (1103 р.) обговорювали питання відносин із половцями. Проте ці з'їзди були малоефективними через нерегулярність проведення. На жаль, вони так і не стали, як у європейських країнах, зачатками парламентських інституцій. Однією з причин цього став процес занепаду Київської держави.

Починаючи з середини XII ст., Руська держава вступає в період роз­виненого феодалізму, який характеризується відцентровими тенденціями, викликаними зростанням продуктивних сил у сільському господарстві та ремісництві, пануванням феодальної власності на землю та інші засоби виробництва, великого вотчинного землеволодіння.

На початку другої половини XII ст. унаслідок розвитку об'єктивних процесів - феодальних відносин і зміцнення місцевих феодальних центрів, при слабких загальнодержавних економічних зв'язках, відбува­ється поліцентризація Київської Русі - політичне розмежування окремих князівств і земель [9, с 108]. На політичній карті величезної імперії з'явля­ється понад півтора десятка суверенних князівств, у тому числі шість на території сучасної України: Володимир-Волинське, Галицьке, Київське, Переяславське, Чернігівське та Турово-Пінське. Однак політичне роздроб­лення не зупинило економічного, соціального і культурного розвитку окремих князівств. Навпаки, вони знайшли нові форми свого подальшого розвитку. Це стосується і процесів еволюції інститутів державного управ­ління та місцевого самоврядування.

У XIII ст. влада великого київського князя стає цілком номіналь­ною. Доба розквіту княжої імперії завершується, вона перетворю­ється у «державу державок», яку одні дослідники вважають чи то федерацією, чи то конфедерацією, а інші - просто відносинами ва­сальної залежності, де на вершині піраміди перебував «князь-отець» лише формальний володар Київської Русі.

Величезні простори держави створюють умови для зростання впливу місцевих органів управління. Зароджуються причини падіння величезної монархії, втрачають значення торгові шляхи через Київ, накочується та-таро-монгольська навала.

Глава 1.3. УКРАЇНА ПІД ВЛАДОЮ ЛИТВИ І ПОЛЬЩІ

У XIV ст. історичні події розвивались у несприятливому для України напрямі: Галичина потрапила до складу Польської держави, а Волинь і Наддніпрянщина перейшли під владу Великого князівства Литовського.

Литовське панування внесло ґрунтовні зміни в устрій України. Вся влада у ньому була сконцентрована в руках великого князя, який корис­тувався майже необмеженою владою (він володів законодавчою, вико­навчою, військовою і судовою владами). Молоді князі не були його співрегентами, а тільки радниками І виконавцями волі князя. Це дало змогу Лит­ві оминути ту небезпеку, що стала причиною занепаду Києва: вона не розпалася на окремі князівства, а залишилася єдиною державою. Вели­кий князь управляв усіма військовими силами, оголошував війну і мир, розглядав судові справи, здійснював дипломатичні зносини і розпоряджав­ся матеріальними засобами держави. Він також був верховним власником землі на умовах помісного землеволодіння. Його власні маєтності не були чітко розділеними з державними.

При великому князеві функціонувала рада (пани-рада, господарська рада), яка складалася з найвпливовіших васалів князя. Згодом до неї ста­ли входити впливові державні особи (достойники), а також католицькі ієрархи. Будучи дорадчим органом при князеві, рада значно обмежувала владні повноваження князя, який залежав від військової та фінансової допомоги членів цієї ради. У ситуації, коли великий князь був одночасно і королем польським, рада взагалі ставала вищим державним органом держави.

Наприкінці XV ст. у Великому князівстві Литовському з'являється ще один вищий орган влади представницького типу - сейм. У цьому органі парламентського типу головну роль відігравала шляхта, яка прагнула до­сягти рівня польської шляхетської демократії. У загальних («вільних») сеймах, де, як правило, обговорювалися фінансові питання, брали участь великий князь, члени ради, вище духовенство і по два шляхтичі від повіту, обрані на повітових шляхетських сеймиках. Поступове зростання політичної ролі сейму проходило паралельно з оформленням шляхетського стану.

Центральна адміністрація Великого князівства Литовського формува­лася поступово протягом XV століття. Найвищу державну посаду обіймав маршалок земський, який головував на засіданнях ради у відсутності князя. Він відповідав за проведення церемоній засідань панів-ради, при­йомів послів іноземних держав тощо. Його заступником був маршалок двірський, посада котрого походить від колишнього придворного урядовця великого князя. Державна канцелярія підпорядковувалася канцлеру, який мав заступника - підканцлера. Фінансами держави та князя відав земсь­кий підскарбій та його заступник - двірський підскарбій. Військове коман­дування здійснювали гетьман земський та гетьман двірський. При геть­манах були земські їв двірські хорунжі, які оберігали і носили хоругви.

У цілому можна сказати, що великий князь поділяв верховну владу з княжим родом, потім панами-радою, згодом - із сеймом. Під польським впливом у другій половині XV ст. у Литві запроваджується адміністратив­ний поділ на воєводства і повіти, що згодом перейшов і в Україну. На чолі воєводства стояв воєвода, котрого призначав великий князь на необме­жений строк. Його помічником був каштелян.

Провінційні землі мали своє самоуправління, яке обмежувалося гос­подарськими справами, опікою над церквою та іншими місцевими питан­нями, не підриваючи компетенції центральної влади. За такої системи державного управління велика роль належала місцевим урядовцям, намі­сникам, воєводам, старостам.

Цю централізовану систему управління Литва запровадила і в Україні. Верховна влада з рук українських князів перейшла до литовських наміс­ників, здебільшого синів та родичів великого князя з династії Гедиміновичів, які здійснювали державне управління від імені князя. Українська титу­лована знать становила численний і неоднорідний прошарок боярства з магнатами і панами у верхівці, які володіли спадщинними землями («вот­чинами») та імунітетними правами. Втративши становище державних во­лодарів, до цієї групи влилися і княжата. Всі вони стали васалами вели­кого князя Литовського і брали участь у військових кампаніях зі своїми озброєними загонами.

Незважаючи на те, що Литовська держава не була державою україн­ською, все ж литовське панування було прийнятнішим, ніж жорстоке іго Золотої Орди. Відсутність достатньої кількості урядовців для управління своїми величезними володіннями змушувала литовців залучати місцеву українську знать до управління. Останні обіймали високі адміністративні посади в центральних державних установах і урядах. Українські князі і пани належали до великокняжої ради, маючи таким чином вплив на всі державні справи. Вони посідали навіть посади міністрів і гетьманів, тобто мали рівноправне становище з корінними литовцями. Руська (українська. білоруська) мова стала офіційною мовою уряду, а православна церква займала привілейоване становище. Ось чому українська аристократія почувала себе співгосподарем у великій Литовській державі, будучи гли­боко прив'язаною до неї, патріотично служачи їй та дбаючи про її розквіт та могутність.

Отже, двохсотлітній період (із середини XIV ст. до Люблінської унії 1569 p.), який довелося прожити у Великому князівстві Литовсь­кому, мав позитивне значення в розвитку українського державотво­рення. Адже фактично влада в українських землях належала місце­вій знаті, яка займала майже всі вищі посади - намісників, воєвод, каштелянів, старост як у центральних органах управління, так і на місцевому рівні.

Міста, які за князівських часів жили в тісному господарському зв'язку з селом, в XIV-XV ст. відокремилися від останнього і стали самостійними організмами. Причиною виділення міст був ріст населення, яке займалося виключно ремеслами і торгівлею. Для забезпечення свободи дій німецькі колоністи, кількість яких в українських містах у ХІІІ ст. різко зросла, запро­ваджували норми магдебурзького права, яке інколи називали Шродським, або Хелминським [34, с 82-83]. Основними юридичними кодексами, що використовувалися міськими судовими установами України, були твори польських юристів XVI ст. Павла Щербича «Право міське магдебурзьке» і Бартоша Троїцького «Порядок судів міських». Магдебурзьке право - це один із видів прав вільних міських общин у середньовіччі. Міста отриму­вали самоврядування, податковий та судовий імунітет (незалежність), право власності на землю (зазначену у привілеї), пільги ремісникам і тор­гівцям, право проводити ярмарки, а також звільнення від деяких повинно­стей на користь держави. Протягом XIV-XVI ст. магдебурзьке право отри­мало близько 400 міст і містечок Галичини, зокрема Коломия - у 1370 p., Судова Вишня - у 1375 p., Перемишль і Теребовля - у 1389 p., Самбір -у 1390 p., Дрогобич - у 1422 p., Галич - у 1437 р. [97], а також Волині: Кременець (1431), Луцьк (1432), Житомир (1444) [34, с 83].

Отримавши магдебурзьке право, місто з усією своєю територією ви­ходило з-під управління й суду королівських чи великокнязівських наміс­ників, одержуючи самоврядування з власним управлінням і судом. Уся влада в місті належала магістрату (у малих містах управляла ратуша) під керівництвом війта, який спочатку призначався князем, а потім оби­рався, та його помічників (бургомістрів). Магістрат складався з двох ко­легій - лави (лавники, засідателі), яку обирало міське населення (відала 'судовими справами), та ради (райці, ратмани, радники), яка займалась адміністративно-господарськими справами. Від цього пішли назви урядов­ців магістрату - лавники і райці.

Магістрат керував справами міської адміністрації, суду, господарства, фінансів, поліції тощо. Магістратською канцелярією відав міський писар. Місця в магістратах посідала найзаможніша верхівка міста. Ремісники й торгівці вели боротьбу з міською верхівкою за право участі в міському са­моврядуванні. Унаслідок тривалої боротьби виник новий контрольний ор­ган - «Колегія сорока мужів» (від лат. Quadraginta viri - квадрагінтавірат -40 мужів). Цей орган виконував в основному фінансово-господарські функ­ції в місті. Очолював колегію регент, який входив до складу магістрату.

Місто сплачувало в державну казну визначену державою суму гро­шей. Частина натуральних повинностей міщан ліквідовувалася, встанов­лювалися єдині податки з ремесел і торгівлі.

Магдебурзьке право надавалося передусім іноземним громадам: польським, німецьким, вірменським, що підсилювало соціальний гніт наці­онально-релігійним. Були міста (наприклад, Львів, Кам'янець-Поділь-ський), в яких існувало по три міських общини (польська, українська, вір­менська) і кожна - зі своїм самоврядуванням. Тодішнє економічне стано­вище міщан було надзвичайно складним та обмеженим різними заборо­нами, що сковували міських жителів у замкнутих мурах свого міста. Крім того, над православними жителями тяжів католицизм, який сповідували поляки та німці.

Міста за належністю поділялися на державні і приватні, а за юридич­ним статусом - на привілейовані і непривілейовані. Відповідно до цього здійснювалось управління містом. Міста зберегли український характер, а великі міста, такі, як Київ, Луцьк, отримали привілеї, які забезпечували їм розвиток ремесел і торгівлі. Міський патриціат (міські багатирі) склада­лися з місцевих людей. Магдебурзьке право, яке отримали чимало укра­їнських міст, сприяло розвитку місцевого самоврядування.

Окремі прояви європеїзації торкнулися й тогочасних сіл. Сільське міс­цеве самоврядування також ґрунтувалося на німецькому праві, але у де­що спрощеній формі. Найменшою адміністративною одиницею в повіті було село. Сільські уряди були виборними і самоврядними. Очолював громаду отаман, або старшина, який здійснював управління разом із громадською радою. Отаман і рада обиралися щороку на зборах громади. Представником від сільської громади в сільській владі був війт, який, по суті, виступав посередником між селом і польським чи німецьким паном. Окремі галицькі села управлялися на основі волоського права, яке діяло у сусідніх Угорщині та Молдавії.

Різниця між німецькою та волоською моделлю самоврядування поля­гала у тому, що згідно з останньою - селами управляли українські пани, оскільки волоське право виключало якісь конфесійні обмеження, на відмі­ну від німецького, що ґрунтувалося на католицизмі [14, с 58].

Литовський статут, кодекс Великого князівства спиралися на законо­давчу традицію Київської держави. Урядування в органах державного управління і судочинстві велося «руською» мовою, цією мовою складено всі без винятку документи, акти, урядові книги. Канцелярії створили свій окремий, місцевий стиль, своєрідну мову діловодства того часу.

У Великому князівстві Литовському існували адміністративно-тери­торіальні одиниці, які займали особливе місце в структурі адміністратив­но-правового підпорядкування держави. Це, насамперед, Запорозька Січ, яка виникла на дніпровському острові Хортиця в середині XVI ст. Саме тут зароджувався визвольний козацький рух, який привів до відновлення української державності.

Ці надбання часів Великого князівства Литовського стали для укра­їнського народу політичним капіталом на пізніші часи. Розвиток політичної ідеології козаччини не можна зрозуміти без традицій державного життя, які Наддніпрянщина прожила у складі Литовської держави.

З Люблінською унією 1569 року закінчується перехідна литовсько-руська доба в історії України - перехідна між княжим періодом і майбут­ньою козацькою добою.

Політичне об'єднання Польщі та Литви у Річ Посполиту (букв. республіка) не залишало надій на відновлення української держав­ності. Адже, як свідчила доля Східної Галичини, котра першою по­трапила під польське панування, з переходом українських земель від Литви до Польщі було поставлено під сумнів саме існування українців як окремої етнічної спільноти.

У складі Польського королівства опинилися всі українські землі, за ви­нятком Північної Буковини (Молдавське князівство), Закарпаття (Угорщина), Чернігівщини та Сіверщини (Московське царство) Вони складали основну частину Речі Посполитої, яка перетворилась у найбільшу держа­ву в Європі Із загальної кількості населення (7,5 млн. чол.. ) українці стано­вили майже 2 млн, тобто 28 відсотків

Після 1569 р були ліквідовані залишки адміністративної системи дав­ніх руських князівств, що зберігалися у Великому князівстві Литовському Українські землі Речі Посполитої було поділено на шість воєводств Гали­цьке (Руське), Волинське, Подільське, Брацлавське, Київське та Белзьке На чолі воєводств стояли воєводи, на чолі повітів - старости і каштеля­ни (коменданти) фортець Власне, змін в інших адміністративних одини­цях не відбулося, оскільки польські порядки ще раніше були впроваджені у Великому князівстві Литовському

Політична єдність Польщі та Литви грунтувалась, як і більшість подіб­них союзів, на компромісах Зокрема, була досягнута єдність щодо дер­жавної влади у федеративній польсько-литовській державі мав бути спіль­ний монарх, який обирався на єдиних виборах (елекци) та коронувався одночасно королем польським і великим князем литовським, запроваджу­вався спільний законодавчий орган - сейм, до якого входили магнати, шляхта та верхівка католицького духовенства, проводилась єдина зовніш­ня політика, вводилася спільна монета і податки Окремими залишалися лише державний герб і печатка, адміністрація і місцеве управління, зако­нодавство, фінанси та військо

Одночасно було утворено подвійну виконавчу владу - окремі уряди зі своїми міністрами 3 метою уникнення польського чи литовського сепа­ратизму виконавчих влад утворювався єдиний контрольний орган у спіль­ному сеймі У волостях і повітах існували волосні і повітові сеймики в яких шляхта обирала своїх представників до спільного сейму Речі Поспо­литої та до Трибуналу й судових і фінансових урядів у своєму повіті

Українська шляхта за Волинським привілеєм зрівнювалась у правах з польською і могла обіймати всі посади, до сенаторської включно Пред­ставники волинської влади (духовної і світської) мали виключне право на участь у виконавчій владі на Волині (це було зроблено як поступка для відомих шляхетських родів - князів Чорторийських, Острозьких, Корець-ких, Вишневецьких) Брацлавщина була прилучена до Волинського приві­лею, Київщина отримала окремий привілей, ідентичний за змістом з Во­линським У результаті українська знать, формально нічого не втрачаючи, отримала доступ до влади у великій централізованій державі, прилучаю­чись до багатої європейської культури

З іншої сторони, український народ, про якого не було особливої згадки у статтях, став об'єктом широкої польської полонізації Польські магнати Замойські, Тарнавсью, Потоцькі, Конецпольські, Калиновсью, Жолкевсью та інші займали величезні українські території, творячи справжні польські ко­лони, до яких належали сотні сіл, десятки містечок і замків - цілі провінції Ці «короленята» були необмеженими володарями своїх областей, займаючи найвищі посади в органах державного управління - воєвод, каштелянів (сановник, котрий засідав у сенаті), старостів, безжально експлуатуючи природні багатства України Дрібні землевласники були проти них безси­лими, адже всі скарги до влади чи судові процеси не давали жодного ре­зультату, оскільки магнати тримали в своїх руках усю виконавчу владу Польська шляхта вороже ставилася до всього чужого поступово польська мова, католицизм поширилися на зразок Галичини Все це викликало поси­лення соціального та національного гноблення та несло в собі передумови майбутньої визвольної боротьби українського народу проти полонізації

З уведенням магдебурзького права поліпшилося становище міщан але з нього скористалися, насамперед польські колоністи Самоврядування українського міщанства обмежувалося тоді як управління містами віддава­лося польському міщанству, українцям діставався лише невеликий квартал для помешкання Українське населення було обмежене у міських правах його не допускали до цехів, не дозволяли вести торгівлю, будувати церкви тощо Але найбільше потерпіло від унії українське селянство, яке втратило право на землю та зазнало обмеження своїх прав

Таким чином, українські землі з XIV до середини XVII ст пройшли кілька якісно відмінних етапів свого розвитку від подолання феодальної роздробленості при відсутності своєї держави через автономність і роз­виток місцевих владних органів управління до повного підпорядкування польській державній структурі управління, від консолідації народності, через злет національної свідомості і духовної культури до боротьби за збереження українського народу як етнічної єдності в умовах ополячення і покатоличення, від окремих козацьких ватаг на Подніпров'ї до могутньої Запорозької Січі, яка взяла на себе роль захисника українських земель від татарсько-турецької агресії та очолила визвольні зусилля народу за наці­ональне визволення і створення власної держави [91]

# Глава 1.4. ДЕРЖАВНИЙ ЛАД І УПРАВЛІННЯ В ЧАСИ УКРАЇНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ РЕВОЛЮЦІЇ (1648-1654)

Козацько-гетьманська держава, що постала у ході національно-визвольної війни 1648-1654 років, яку ще називають «українською націо­нальною революцією» [49, с 5, 76], була, з одного боку, результатом ви­никнення українського козацтва, яке, перетворившись на самодостатню соціальну верству, стало визначальним державотворчим чинником Рево­люція стала могутнім імпульсом для формування української націй роз­витку національної самосвідомості [32] 3 іншого боку - це була цілеспря­мована, свідома діяльність Б Хмельницького та його соратників щодо створення нових форм суспільних і державних відносин, координації їх, певної ієрархи владних відносин, перетворення українського уряду в суб'єкт міжнародних відносин. Як стверджує В. Смолій, Українська козацька держава «була стійким політичним органом», а її існування, «як цілком са­мостійної політичної сили de facto було визнано в міжнародному світі» [77].

З перших років свого гетьманування Богдан Хмельницький, маючи широку програму становлення української державності, порушує пробле­ми врегулювання стосунків із сусідніми державами. Зборівська угода 1649 року з Польщею дала йому можливість відновити втрачену автоном­ність у межах Речі Посполитої. Козаки здійснювали управління на терито­рії трьох воєводств Київського, Брацлавського та Чернігівського, на які поширювалася виключно влада гетьмана. Державні посади могла обійма­ти лише православна шляхта, а київський митрополит мав увійти до скла­ду сенату. Договір означав фактичне визнання на міжнародному рівні статусу України як держави. Гетьман, таким чином, отримав у підпорядку­вання територію та армію.

У середині XVII ст. геополітична ситуація була дуже несприятливою для України. Жодна із сусідніх держав не була заінтересована у зміцненні молодої української держави. Загострення відносин з Польщею - однією з наймогутніших європейських держав - якій Військо Запорозьке не могло самостійно протистояти, змусило Хмельницького активно шукати союзни­ків. Гетьман веде переговори з Кримським ханом, Туреччиною, Москвою, Волощиною, Семигородом, Швецією. Врешті вибір упав на Московщину. Блискучий полководець, мудрий дипломат, Хмельницький не планував тривалих зв'язків з Москвою. В його плани входило лише досягнення так­тичної мети - втягнення Московщини у війну з Польщею. Важке станови­ще України було дуже вигідним для московського царя Олексія Михайло­вича, який намагався якнайшвидше укласти з нею угоду, усвідомлюючи, що отримані економічні ресурси і геополітична позиція дозволять стати Московії великою державою [18].

Історія українсько-російського договору веде початок із Переяслава, а остаточний текст договору обмежувався 11 статтями та жалуваними гра­мотами в редакції 27 березня 1654 року. Ця угода гарантувала Війську Запорозькому такі права: самостійність у діяльності адміністрації та судо­чинстві, стосунках з іноземними державами, збиранні податків для україн­ського скарбу, утримання 60-тисячного війська. Але при цьому московсь­кий уряд принципово залишив за собою право безпосередньо управляти в Україні. За своїм змістом Переяславсько-московський договір передба­чав не входження козацької України до складу Московської держави, а створення своєрідної конфедерації під егідою царя, спрямованої на роз­гром Речі Посполитої й протистояння агресії Кримського ханства.

Отже, козацька визвольна боротьба, що привела до короткочасного відновлення державності України, завершилася так званими «Статтями Б. Хмельницького», які визнали зверхність Москви над Україною,- своєрід­ним сюзеренітетом або протекторатом. Важливо наголосити, що після 1654 р. за життя Б. Хмельницького Україна зберігала багато рис незалежної держави (у тому числі право зносин з іншими держава), а права і функ­ції царського уряду в Українській державі були настільки незначними, що дає підстави вбачати саме гетьмана главою Української держави, а Пере­яславську угоду як міжнародний союз, а не державоправне об'єднання. Отже, Україна в 1654-1656 роках, залишаючись незалежною державою, утворювала з Москвою лише військовий союз, перебуваючи під військо­вим протекторатом московського царя [69, с 118-119].

Увесь суспільний лад України - з його принципами вільного обрання, суверенності народу і відповідальності перед ним - був протилежний по­літичному режиму Московської держави, який дістав назву самодержавст­ва. Вся подальша більш як столітня історія - це, власне, боротьба українсь­кого політичного керівництва за збереження автономії, проти зростання царського абсолютизму.

Проаналізуємо державний лад та систему державного управління, дії державних органів, традиції, тобто управлінську практику того часу.

Козацько-гетьманська держава - унікальний феномен XVII ст. явище, що не мало прецеденту в Європі як оригінальна, створена україн­ським народом, його думкою, спроба відновлення в нових історичних умо­вах втраченої державності. Ця спроба поєднала в собі традиціоналізм, що спирався на народні звичаї, традиції, що донесла історія, та новаторство політичної думки тих часів. Саме під час визвольної боротьби XVII ст. український народ зумів по-новому підійти до конкретної історичної си­туації та створити новітню форму державного правління - гетьманську державу.

Фактично влада перейшла до нового державного інституту - Війська Запорозького. Військовий штаб гетьмана, генеральна старшина набули функцій уряду і займалися організацією держави. Для означення нової держави вживалася давня назва - «Русь» або «Руська земля», інколи вживалися назви «Запорожжя», «Військо Запорозьке». Проте поступово утверджувалася народна назва - «Україна». Після Переяславської ради московський уряд називав Україну «Малою Росією» або «Малоросією», включаючи її до свого царського титулу. Державною емблемою України був герб Війська Запорозького - козак із шаблею при боці й рушницею на лівому плечі. Щодо прапора, то точних даних про його кольори немає, і остаточно він тоді не утвердився. Держава мала свої чітко ви­значені кордони («козацьку лінію»), які укріплювалися військовими за­ставами.

Оскільки йшла війна, кордони змінювалися в міру визволення зе­мель від польсько-шляхетського панування. Адміністративно територія була поділена на полки та сотні. У 1649 р. налічувалося 16 полків та 272 сотні, потім їх кількість збільшувалася. Полки поділялися на 10-20 со­тень з центрами в містах і містечках. Полки і сотні не були однаковими за територією і кількістю жителів. Це було територіальне ядро українсь­кої національної держави на лівому й правому берегах Дніпра з територією близько 250 тис. кв. км. [14, с 60], у якому проживало 1,4-1,6 млн населення [45, с 171].

Повноваження публічної влади належали органам управління козацт­ва. Система державного управління складалась із трьох рівнів: генераль­ного, полкового, сотенного (див. рис. 1.1).

**Рис. 1.1. Система управління України другої половини XVII ст.**

**Рис. 1.1. Система управління України другої половини XVII ст.**

Вищим органом влади був Генеральний уряд, повноваження якого поширювалися на всю територію Війська Запорозького. Він був головним розпорядчим, виконавчим та судовим органом держави. Генеральний уряд очолював гетьман з його найближчими помічниками, які складали раду генеральної старшини при гетьманові. Гетьман був главою держави, наділений широкими державними повноваженнями для виконання полі­тичних, військових та фінансових функцій.

Генеральна старшина здійснювала керівництво окремими сферами державного життя. Вище за неї були лише збори всього війська - Військо­ва, або Генеральна рада, яка вирішувала найважливіші військові та полі­тичні справи. Та оскільки вона не була постійно діючим органом (її скли­кали тільки для вирішення найважливіших справ), то поступово зростала роль Старшинської ради як більш оперативного органу державного управління. До неї входили посадові особи, люди переважно освічені та досвідчені в політиці. Старшинська рада вирішувала політичні, економічні, військові та інші важливі питання державного життя, а її ухвали були обов'язковими для гетьмана.

Генеральний обозний та генеральний осавул виконували в основному військові функції. Гетьманську канцелярію очолював генеральний писар-генеральний урядовець, який виконував лише адміністративні функції.

Основним видом документа законодавчого характеру за гетьмануван­ня Б. Хмельницького був гетьманський універсал. За функціональним призначенням універсали можна систематизувати у такі групи:

* спрямовані на створення правової основи державних структур, принципів управління, адміністративного поділу, формування персональ­ного складу вищих військово-державних кадрів;
* з регулювання земельних відносин;
* з регулювання соціальних питань;
* що визначали права міського населення у сфері промислів і торгівлі [53, с 93].

На території полків уся адміністративна, військова та судова влада належала полковникам і сотникам, а в окремих населених пунктах -отаманам.

Головною силою Козацької республіки було Низове Військо Запо­розьке, яке являло собою рівноправну общину. Управління общиною здійснювала Загальна рада, котра вирішувала всі найважливіші питання зовнішнього та внутрішнього життя: про мир і війну, про зносини з іншими державами, про поділ землі, про покарання винних у злочинах тощо. Рада обов'язково проводилася тричі на рік, а також у випадку нагальної потре­би, причому, зажадати скликання ради міг будь-який козак. На раді мали бути присутніми всі козаки, незалежно від того, рядовий козак чи посадо­ва особа, всі мали рівне право голосу. Голосували вигуками й підкидан­ням шапок угору, рішення приймалося простою більшістю голосів, після його прийняття воно ставало обов'язковим для всіх. Рада обирала адміні­страцію - козацьку старшину.

Вищою посадовою особою Низового Війська Запорозького був кошо­вий отаман. Поділу влади не існувало, бо кошовий отаман поєднував у своїх руках військову, адміністративну, судову та духовну влади, а в час війни він мав абсолютну владу над усіма учасниками війни. Крім цього, кошовий отаман затверджував вибраних на раді нижчих чинів, узако­нював поділ угідь, ділив військову здобич, прибутки, приймав на Січ, виганяв з неї, входив у дипломатичні відносини з іншими державами, при­ймав акредитацію іноземних володарів. Проте його величезна влада була обмежена часом, радою і звітами. Щорічно, 1 січня, під час вибору ко­зацької старшини отаман звітував про свої вчинки. Загальна рада завжди могла скинути його з посади. На раді також обирали суддю, писаря, осаву­ла, довбиша, пушкаря та інших, нижчого рангу старшинських чинів. Курінні отамани та курінна старшина обиралися козаками відповідного куреня.

Всі суди діяли на засадах козацьких традицій. Як у виборах, так і в су­дах, покараннях запорожці керувалися не писаними законами, а стародав­нім військовим звичаєм, словесним правом і здоровим глуздом. Причому козацтво, що проживало на Січі, проводило судові покарання за Литовсь­ким статутом і магдебурзьким правом. Вищим суддею був кошовий ©та-ман, решта військової старшини теж була суддями, однак офіційним суд­дею був лише військовий суддя.

Державний апарат управління створювався під безпосереднім керівництвом Б. Хмельницького з вихідців із української шляхти та заможних козаків - людей освічених і енергійних. У воєнних умовах складається становий державний устрій - усі адміністративні функ­ції після ліквідації польсько-шляхетського державного апарату ви­конувала козацька старшина. Спочатку старшина піклувалася лише проблемами та інтересами козацтва. Але невдовзі військово-стар­шинське управління охопило всю цивільну адміністрацію, судочин­ство, земельну власність, фінанси.

Створення державного апарату вимагало великих фінансових затрат, відповідно було організовано державне управління фінансами. Державна скарбниця поповнювалася з трьох джерел: із земельного фонду, доходів від промислів і торгівлі та податків. Прямі податки сплачували міщани і се­ляни, адже козаки як військові люди підлягали лише невеликим податковим зборам, а то й узагалі їх не сплачували. Значні прибутки давали платежі промислових підприємств: млини, рудні, горілчані, тютюнові промисли. Ос­новою прибутків були мита від сировини, що вивозилася з України. До дер­жавного скарбу належали рангові маєтності, давні королівщини, державні землі, які служили для утримання державних установ та урядовців. Фінан­сові прибутки держави того часу сягали мільйонів злотих щорічно.

Молода держава користувалася різними грошовими одиницями: поль­ськими (злоті, таляри, червоні злоті), російськими (рублі, єфимки), турець­кими (леви, левки). Була навіть спроба карбувати власну монету - чех. Головні видатки йшли на утримання органів державного управління, най­маного війська та озброєння.

Тогочасне військо було надзвичайно численним: під час воєнних по­ходів воно сягало 200-300 тисяч - таких армій не знала Західна Європа. Постійне військо - реєстрові козаки становило 40-60 тисяч вояків. У його обов'язки входило бути завжди готовим до війни і на заклик гетьмана йти у похід із власною зброєю, амуніцією і запасами.

Всі інші соціальні стани та групи визнали державне керівництво стар­шини, маючи самоврядування в межах своїх громад - сільських і міських (сільські громади, магістрати й ратуші в містах та містечках, церковне управління). У містах діяло самоврядування, на чолі якого стояли обрані війти, хоча козацька адміністрація подекуди усувала міську владу, замі­нюючи її військовою.

Таким чином, процес реалізації влади спирався на таку собі первісну форму демократичного централізму: підпорядкування нижчих вищим, обов'язковість прийнятих рішень для всіх, підзвітність вищих органів вла­ди перед загалом (хоча й один раз у рік).

У відроджених формах української державності з'явилися нові риси: зникла польська адміністрація, замість якої почала правити козацька, що теж модернізувалась із локальної у загальнодержавну. Козацькі гетьмани та їх старшина, що була тимчасовим суб'єктом влади, перетворювалась у постійний уряд. Генеральна старшина поволі стає за своїми функціями радою міністрів при голові уряду. Держава була поділена на полки, які здійснюють управління на відповідній адміністративній території. Полков­ник, крім військової влади, стає правителем приписаної до полку адмініст­ративної одиниці, замінивши польського старосту. Військовій владі підпо­рядковувалось і сільське населення, яке не служило у війську, а також міщанство.

Новостворена держава потребувала значної кількості управлінців, яких висували козацькі старшини. Нагородою за управління було виділен­ня земельних наділів з осілим поселенням. Інститут полкової влади став основою нового державного ладу. З часом він суттєво зміцнився за раху­нок зменшення ваги елементів народовладдя у внутрішніх відносинах полку. При цьому зростала і влада полковників серед військової старшини.

Принцип одноосібної влади - військової диктатури, що виправдовував­ся небезпечними, критичними умовами військового життя, постійно супере­чив принципам козацького народовладдя. Республіканські принципи, вироб­лені в козацьких полках майже столітнім життям козацької республіки, були перенесені на нове військово-народне управління. Вважалося, що вони мали зберегтися в цілості, але вийшло по-іншому: Військова рада (як без­посередній законодавчий орган) поступово втратила своє значення, а обго­ворення та прийняття поточних рішень стає прерогативою ради старшини.

За Військовою радою залишається вирішення кардинальних пи­тань - вибори або усунення гетьмана. Все частіше рішення цих рад по­роджували конфліктні ситуації, а суперечності переростали у відкриту боротьбу козацького демосу зі старшинською олігархією. Усе це розхи­тувало основи державного устрою, який тільки формувався. Цьому сприяла й спроба поєднати республіканські форми з чисто військо­вим характером державного устрою, який вимагав дисципліни, ієрар­хії підпорядкування, сильної, навіть диктаторської влади гетьмана.

Такою, власне, владою і користувався Б. Хмельницький. Авторитаризм самого гетьмана проявився насамперед у прагненні перетворити козацьке самоуправління в загальнодержавне, центром рішень якого був глава держави. Хмельницький почав тримати себе як глава держави, і українсь­ке населення поступово сприйняло його як такого. Згодом і генеральна старшина, і старшинська рада перетворились у вищі органи держави. Сам гетьман перетворився вже не у виборного гетьмана, а «Землі нашої Во­лодаря і Начальника», якого поблагословив патріарх, з яким листувалися монархи інших держав.

Посадові особи призначалися і змінювалися самодержавною владою гетьмана. Нарешті, запроваджується династичний шлюб (одруження сина Хмельницького з дочкою молдавського володаря) та династичне правлін­ня (молодший син Юрій стає спадкоємцем гетьмана). Фактично монархіч­на ідея протиставлялася принципу республіканізму, що проявилося також у суперечності між загальнодержавним управлінням і козацьким. Це, без­умовно, послаблювало державу і використовувалось її ворогами.

Таким чином, сформоване в XV1-XVII ст. козацьке республіканське державне утворення спиралося на організаційні військові принципи, що поєднували в собі демократизм з авторитаризмом. Це утворення спира­лося на звичаєве право, народні традиції. Новостворена українська дер­жава, що сформувалася протягом Визвольної війни під проводом Б. Хмель­ницького,- це нова форма державного ладу, яка була зумовлена тим, що:

* не спиралася безпосередньо на стару державну традицію Київської Русі, адже державний розвиток України був перерваний у середині XIV ст.;
* народившись з повстання козацького війська проти Польщі, вона зберегла елементи мілітаристської організації державного управління.

Гетьман і генеральна старшина, старшини стали, насамперед, носія­ми і органами державної влади. Характер гетьманату зумовлювався бо­ротьбою двох тенденцій: республіканської і монархічної. Перевагу в другій половині XVII ст. здобула остання, яка знайшла свій вираз в особі самого Б. Хмельницького, у правничих документах, т. зв. «Гетьманських стату­тах», що заклали основи виборної монархії.

Слід визнати виняткову роль Богдана Хмельницького у створенні са­мостійної Козацької держави, яка розвивалася в контексті європейських традицій [1]. Все, що він зробив як державний діяч європейського виміру, дипломат, воєначальник, є неоціненним внеском в українську традицію державотворення.

# Глава 1.5. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ПЕРІОД РУЇНИ

Дуже складний і важкий період в історії України розпочався після смерті Богдана Хмельницького. Наприкінці XVII ст. він завершився сум­ною подією - поділом України між Польщею, Росією та Туреччиною. З цього часу розпочався більш як столітній процес поглинання Козацько-геть­манської держави, яка потрапила у політичну залежність від Москви після Переяславської ради.

Після усунення з гетьманського престолу юного Ю. Хмельницького, на Корсунській розширеній старшинській раді 1657 р. гетьманом обирається Іван Виговський. Це рішення скасувало принцип спадковості гетьманст­ва, запроваджений Б. Хмельницьким, що відкрило шлях до старшинських міжусобиць - однієї з причин Руїни.

Антиукраїнська спрямованість московської політики змусила Виговського розірвати стосунки з Москвою, офіційно сповістивши про це інші дер­жави. Добившись визнання самостійності України, Виговський через низку обставин змушений був у 1658 р. укласти Гадяцький трактат про об'єднання України з Польщею. За його умовами Україна прилучалася до польсько-литовської Речі Посполитої під назвою Велике князівство Русь­ке. Зміст Гадяцької угоди зводився до утворення федеративної держави у складі Польщі, Литви та України. Законодавча влада в останній належить Національним зборам, гетьман обирається пожиттєво, армія - 60 тисяч козаків, релігії - рівноправні, засновуються два університети, друкарні, школи тощо [75, с. 19-24].

Підписання Гадяцької угоди призвело до московсько-козацької війни 1659 року. В Україну вирушила стотисячна російська армія, яка 28-29 черв­ня під Конотопом була цілком знищена. Гетьман Виговський був готовий повторити похід П. Сагайдачного на Москву 1618 p., але цей намір не був реалізований у зв'язку з початком громадянської війни в Україні. Незадо­волення пропольською політикою гетьмана переважної більшості суспіль­ства, яке продовжувало розглядати Річ Посполиту як свого основного во­рога, та невдала соціальна політика активізували внутрішню опозицію. Збройний виступ частини козацьких полковників, зокрема І. Богуна, І. Сір­ка, І. Безпалого, змусив І. Виговського у 1659 р. зректися гетьманства. Цією обставиною відразу скористалася Московська держава і направила свої війська з метою окупації Лівобережжя.

Зовнішня інтервенція та внутрішні чвари серед козацької старшини, за­гострення соціальних протиріч призвели у 1663 р. до Чорної ради, що скли­калася рядовим козацтвом і рішення якої були обов'язковими для старши­ни. У результаті зініційованої І. Брюховецьким Чорної ради відбулося роз­членування України на дві окремі держави - Правобережну і Лівобережну. На обох берегах Дніпра стали обирати власного гетьмана та владу. Розпо­чалася трагічна доба вітчизняної історії, яку історики закономірно назвали РУЇНОЮ - період занепаду Української гетьманської держави.

Відтепер центр основних подій української історії остаточно пе­ремістився у Лівобережну Україну - Гетьманщину, яка була авто­номним утворенням у складі Московської держави. Правобережжя стало об'єктом жорстокого соціально-економічного та релігійного гноблення з боку Польщі.

До складу Гетьманщини входили десять полків: Стародубський, Чер­нігівський, Ніжинський, Прилуцький, Київський, Гадяцький, Переяславсь­кий, Лубенський, Миргородський та Полтавський - це приблизно одна шоста площі сучасної України. Адміністративна столиця і резиденція гетьмана знаходилась у Батурині.

У системі козацького управління Гетьманщини функції влади були розподілені на основі звичаєвого права. Щоправда, зросла роль гене­рального писаря, який був канцлером держави і стояв на чолі Генераль­ної військової канцелярії колегіальної адміністративної установи. На думку І. Крип'якевича, Генеральна канцелярія була своєрідним міністерством внутрішніх і закордонних справ [41, с. 243], до якого входило шість гене­ральних старшин на чолі з писарем. Генеральні писарі були фахівцями, які проходили відповідну практику в адміністративних установах і володі­ли умінням керувати урядом на досить високому рівні. Цей орган був школою не тільки канцелярського діловодства, але й державного управ­ління взагалі. До нього приймалась освічена молодь, нерідко випускники Києво-Могилянської академії, що мали перспективи стати висококваліфі­кованими управлінцями і державниками. Таку систему можна вважати своєрідним зразком підготовки і зародження української бюрократії.

Якщо структура козацького врядування зазнала лише незначних змін, то соціально-економічний устрій Гетьманщини змінився суттєво. Старши­на фактично витіснила рядове козацтво з високих посад та усунула його від участі у прийнятті важливих рішень. Царські повинності, утиски влас­ної старшини зумовили виникнення кризової ситуації, що загрожувала вибухом народних мас проти царського уряду та його союзника в особі гетьмана.

У середині 1660-х років Українська держава опинилася перед повною катастрофою, зупинити яку могла патріотично налаштована особистість. В Україні була така людина - гетьман Петро Дорошенко. Прагнучи об'єднання всіх українських земель в єдину незалежну державу, гетьман провів ряд важливих реформ: 1) відновив скликання козацьких рад; 2) створив регулярне 20-тисячне наймане військо; 3) для зміцнення фі­нансової системи встановив на кордоні нову митну лінію і почав карбува­ти власну монету; 4) утверджував у державі козацький тип господарства та не допускав до маєтків польських панів та урядовців; 5) проводив енер­гійну колонізацію спустошливих окраїн Правобережжя, створив з цією ме­тою новий Торговицький полк на степовому прикордонні [45, с. 199]. До­рошенко активно підтримував заходи митрополита Й. Тукальського, спря­мовані на створення окремого Українського патріархату - важливого політичного чинника утвердження незалежної держави. У результаті актив­ної зовнішньополітичної діяльності гетьмана та його підтримки практично всім українським суспільством, у середині 1668 р. козацька рада обирає П. Дорошенка гетьманом возз'єднаної Козацької України. Але зовнішня агресія поляків та промосковська політика козацької старшини Лівобережжя перекреслюють усі попередні здобутки - держава знову розпада­ється на два гетьманства. Провівши десять років у постійних виснажливих битвах і протистоянні з сусідами та розчарувавшись у політиці Туреччини, гетьман вирішив зректися влади. У вересні 1676 р. завершилася політич­на кар'єра великого українського патріота, так обставини змусили Петра Дорошенка зректися гетьманської булави.

Справу П. Дорошенка продовжив Іван Мазепа - один із найвидатніших і найбільш суперечливих державних діячів України. Йому вдалося значно зміцнити авторитет гетьманської влади й бути справжнім господа­рем України впродовж 22 років - найдовше серед усіх українських геть­манів. За цей період гетьманом зроблено чимало корисного, зокрема у сфері культури, освіти і науки.

Будучи палким прихильником Б. Хмельницького і його прагнення створити самостійну українську державу, І. Мазепа прагнув співіснувати з Московським царством насамперед на засадах Переяславської угоди - у дусі європейських традицій, адже державна форма автономії у тогочасній Європі була звичним явищем. Але: свавілля царських воєвод та служивих людей в Україні; тяжкі економічні та людські втрати: десятки тисяч україн­ців гинули та калічились у численних військових кампаніях імперії (за 1678-1701 pp. козаки брали участь у 20 військових походах), гинули на будівництві заснованого у 1703 р. Санкт-Петербурга; масове вивезення з України продовольства, худоби й фуражу; утримання московських військ; наступ царя Петра І на українські автономні права (зокрема, вимога від­дати Правобережжя Польщі) змусили гетьмана шукати союзників у боро­тьбі з Московією. !. Мазепа, як мудрий і досвідчений політик, усвідомлю­вав майбутнє Козацької держави у складі Московського царства, а саме: швидке перетворення України у Малоросію - звичайну провінцію імперії, економічний занепад, русифікація, культурна відсталість.

Під час Північної війни у 1708 році, в надії на відновлення самостійно­сті України, він вступив у союз зі шведським королем Карлом XII. Але по­разка 1709 р. об'єднаної шведської армії та українських військ від армії Петра І під Полтавою поклала кінець намаганням українців відокремитися від Росії. Тепер остаточне поглинання Гетьманщини міцніючою Російсь­кою державою було лише питанням часу. Петро І жорстоко помстився І. Ма­зепі - була повністю знищена гетьманська столиця Батурин з усіма її меш­канцями.

Після поразки частина української старшини та запорожці, що супро­воджували І. Мазепу до Молдови, склали першу українську еміграцію. Після смерті гетьмана 22 вересня 1709 р. у Бендерах, у 1710 р. було обра­но гетьманом у вигнанні Пилипа Орлика, який був генеральним писарем. Як високоосвічений державник, П. Орлик визначив причини поразки укра­їнської справи. На його думку, однією з них була недосконалість гетьмансь­кої форми правління, за якої концентрація всієї влади в єдиному суб'єкті, порушила природне право й рівність української громади. Через узурпування влади виникли численні порушення законів і вольностей, громадські утиски, зневажливе ставлення до старшини, полковників та знатних козаків. Тому Орлик вважав за необхідне встановити такий закон в Україні, який би за­безпечив життя та діяльність усіх громадян у правових рамках, починаючи від гетьмана аж до низового козацтва.

Саме таким основним законом держави стали «Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького» - перша європейська кон­ституція в сучасному її розумінні, складена як договір між новообраним гетьманом Пилипом Орликом та Військом Запорозьким у Бендерах 5 квіт­ня 1710 року, що було характерно для західної традиції.

Конституція складається з преамбули та 16 параграфів, у яких сфор­мульовані головні принципи побудови державної влади.

Надзвичайно важливим для розвитку управлінської думки був шостий параграф, у якому закладені принципи державного управління та діяльно­сті органів державної влади. Конституція певною мірою ґрунтувалася на ідеї поділу державної влади. Законодавча влада належить Генеральній раді, членами якої є полковники зі своїми урядниками і сотниками, гене­ральні радники від усіх полків та посли від Низового Війська Запорозького «для служіння і обговорення справ, щоб взяти активну участь». Рада по­винна збиратися у гетьманській резиденції тричі на рік - Різдво Христове, Свято Великодня та Покрови, а також за рішенням гетьмана.

Усі важливі державні справи гетьман має попередньо узгоджувати, «на власний розсуд нічого не повинне ні починатися, ні вирішуватися, ні здійснюватися» [75, с ЗО]. При гетьманові функціонує постійно діючий орган державної виконавчої влади - Генеральна старшина, до складу якої входять: генеральний писар (він же керував дипломатичними зносинами), генеральний обозний (керував військовими справами), два генеральних судді (відали «привілейованими» судовими справами), генеральний під­скарбій (завідував фінансами держави), генеральний осавул (людина для особливих доручень гетьмана, йому ж були підпорядковані всі полковни­ки), генеральний хорунжий, генеральний бунчужний (охоронці прапора й бунчука), генеральний арматний отаман (начальник артилерії). Генераль­на старшина (за посадою) і бунчукові товариші (за дорученням гетьмана) виконували військові, адміністративні, дипломатичні та судові функції.

У сьомому параграфі викладені повноваження судової влади. Суд та­кож мав діяти незалежно, оскільки гетьман «не повинен карати сам... Із власної ініціативи і помсти, але таке правопорушення - і умисне, й випад­кове - має підлягати розгляду Генерального Суду, який і повинен винести рішення», яке буде остаточним [75, с 31].

У десятому параграфі закладені моральні принципи, на яких ґрунту­ється державне управління. Для запобігання зловживанням старшини своїми службовими посадами (становищем), корупції та кар'єризму всі посадові особи, особливо полковники, «повинні обиратися вільним воле­виявленням і голосуванням». Такий же порядок запроваджувався при призначенні сотників та інших урядників. Для більшої відповідальності та довіри всі вищі посадові особи держави, вступаючи на посаду, повинні скласти затверджену присягу на вірність батьківщині. Гетьман має стежи­ти, щоб на козаків і посполитих людей не накладали надзвичайних данин і робіт. Воля гетьмана обмежувалася судовою владою: у випадку конфлікту між ним і членами Ради проблему вирішував Генеральний Суд.

Стаття вісім запроваджувала апарат державних службовців, «які на­лежно резидують при гетьманському боці». Державні службовці повинні були замінити приватних домових слуг гетьмана [81].

Параграф IX обґрунтовував фінансову систему держави. Державний скарб відділяється від гетьманського і передається у відання Генерально­го Скарбника, який забезпечує фінансову та податкову діяльність держав­них органів. Для управління місцевими фінансами у кожному полку обираються два присяжних скарбники (від обох станів: козаків і простого люду), підпорядковані Генеральному Скарбникові. Вони відповідали за здійснення видатків, мали опікуватися прибутками і податками на терито­рії полку, зобов'язувалися щорічно звітувати про своє управління.

XIII параграф утверджував права місцевого самоврядування: окремо підтверджуються права та привілеї столичного міста Києва та інших українських міст.

Отже, конституція П. Орлика являє собою непересічний державно-правовий документ, у якому були втілені досягнення тогочасної управлінської думки, поєдналися національний традиціоналізм із новими підходами, ре­зультатами практичної реалізації української державності, відновленої у се­редині XVII століття. Сполучені Штати Америки і Франція ще близько 80 років чекатимуть своїх конституційних актів, тоді як козацька старшина вже в 1710 р. витворила унікальний державний документ, який сфокусував полі­тичні та соціально-економічні уявлення та устремління українського народу.

Вперше в історії України на юридичному грунті зафіксовано норми, які заклали основу державного устрою, тобто українська державна ідея зна­йшла своє втілення в конституції, яка одночасно показала, в якому напрямі повинні здійснюватися державні реформи в Україні. Конституція проголо­шувала створення своєрідної козацької - військової демократичної парла­ментської республіки. У ній обмежувалася гетьманська влада «постійною участю в управлінні генеральної старшини і генеральною радою». Характер­ним для цього закону було те, що він фактично продовжував традиції Запо­розької Січі - козацької республіки, а тому козацтво тут ставилося над усіма іншими станами українського суспільства. Козацтво уособлювало реальну збройну силу, адміністративний устрій та виконавчу владу.

«Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозько­го» досить чітко сформували засади представницького, парламент­сько-президентського ладу, що ґрунтувався на демократичних принципах та республіканській формі правління, у якому взаємоді­ють законодавча (широка Генеральна рада), виконавча (гетьманська, обмежена у своїх діях законом) і судова (підзвітна та контрольована, однак, незалежна від гетьмана) гілки влади. Конституція заклала програмні засади державного правління в Україні, багато з яких і сьогодні є актуальними для її розвитку.

Хоча першу українську Конституцію і не було втілено в життя, все ж вона залишилась однією з найвидатніших пам'яток державницької думки, зайнявши належне місце у національній та європейській історії.

Важливим джерелом управлінської думки тих часів були також кон­ституційні хартії, започатковані так званими «Гетьманськими статтями» Б. Хмельницького. Вони мали подвійний характер, бо виступали як міжна­родні трактати України, а також були конституційними хартіями, що поно­влювалися при обранні нового гетьмана. У цьому зв'язку можна згадати й таку форму державних актів, як гетьманські універсали - акти і накази, що видавалися гетьманською владою у сфері державного управління. Уні­версалам центральної влади відповідали управлінські акти місцевої вла­ди - так звані полковницькі «листи». За гетьмана К. Розумовського за­мість універсалів почали видаватися «гетьманські ордери».

Поразка І. Мазепи у боротьбі за незалежність позначилася важким політичним становищем України. Цар Петро 1, який до цього часу принай­мні на словах визнавав українську автономію, тепер вважав себе позбав­леним від будь-яких зобов'язань і відкрито перейшов до остаточного по­глинання України. Як зазначає професор О. Субтельний, російська цент­ралізаторська політика в Україні передбачала три основні цілі:

* цілковито підкорити українську верхівку, простий люд;
* підпорядкувати державне управління України, економіку, культуру;
* максимально користуватися людськими й господарськими ресурса­ми України [78, с 152].

Найбільш показовим стало ставлення російської адміністрації до ін­ституту гетьманства - вищої державної та військової влади у Війську За­порозькому. При обранні гетьмана Івана Скоропадського Петро І не пого­дився підтвердити окремі пункти договору 1654 p., як цього вимагала тра­диція, що відкривало шлях російському самодержавству до подальшого підкорення України. Гетьманську столицю Батурин за наказом царя було зруйновано і новою резиденцією гетьмана став Глухів, розташований ближче до російського кордону. Влада в Гетьманщині поступово перехо­дила до рук російських чиновників. Істотних змін зазнав гетьманський ста­тус. Цар заснував при гетьманові посаду царського резидента, з правом контролю над гетьманом і адміністрацією України. Ним став стольник А. Ізмайлов, який керувався у своїх діях двома інструкціями Петра І - яв­ною і таємною. У таємній інструкції йому наказувалося стежити за гетьма­ном і старшиною та уточнювати справжні прибутки Гетьманщини.

У першій чверті XVIII ст. Петром І було здійснено реформування цент­ральних і місцевих органів влади й управління. Його суттю було форму­вання дворянсько-чиновницького централізованого апарату абсолютизму.

Боярська дума поступово втрачала свій вплив і практично перестала функ­ціонувати. З 1708 р. розпочалася заміна старих органів влади новими.

У результаті вся повнота законодавчої, виконавчої і судової влади бу­ла сконцентрована в руках Петра, який після закінчення Північної війни отримав титул імператора. У результаті адміністративних реформ Петра І були створені установи бюрократичного типу і сфорувалася нова система органів державної влади: Сенат, Синод, Кабінет і колегії (в центрі), губер­натор, воєвода, комісари та інші органи (на місцях). Новий вищий орган виконавчої і судової влади Сенат очолював генерал-губернатор, який во­лодів і значними законодавчими функціями. Цей орган принципово відріз­нявся від свого попередника - Боярської думи, адже члени Сенату при­значалися царем. З метою здійснення виконавчої влади Сенат видавав укази, які мали силу закону. В 17^2 р. на чолі Сенату був поставлений генерал-прокурор, на якого покладалася функція контролю за діяльністю всіх урядових установ. Цей контроль здійснювався через прокурорів, які призначались у всі державні органи. До них була приєднана система фіс­калів, очолювана оберфіскалом. її обов'язком було виявлення всіх зло­вживань посадових осіб, які порушували «казенний інтерес».

Для управління окремими великими сферами державного і суспільного життя замість застарілої системи приказів у 1718-1720 pp. було запрова­джено 12 колегій, що підпорядковувалися Сенату; іноземних справ, війсь­кова, адміралтейська, юстиц-колегія, вотчинна, камер-колегія, штатс-контор-колегія, ревізіон-колегія, комерц-колегія, берг-колегія, мануфактур-колегія, головний магістрат [61, с. 9], а також колегії, що відали певними територіями: камчатська експедиція, колегії у справах Ліфляндії, Естляндії, Виборга [53, с 165]. У 1742 р. колегії були поділені на три експедиції: обер-секретарську, що об'єднувала перші п'ять колегій, та на другу і третю екс­педиції. Друга спрямовувала діяльність господарсько-фінансових колегій, третя - колегій для управління територіями. В 1764 р. пройшла ще одна реорганізація колегій, коли їх розділили між чотирма департаментами в Петербурзі та двома у Москві. Колегії як центральні органи державної вла­ди проіснували до 1802 року. Крім колегій, функціонували контори, канце­лярії, департаменти, функції яких також були чітко регламентовані.

У системі державного управління України цар почав поступово запро­ваджувати безпосереднє призначення полковників, минаючи гетьмана і порушуючи українські права і традиції. Російський уряд призначав на стар­шинські, а передусім полковничі, посади росіян та інших чужоземців. Цим Петро І прагнув створити незалежну від гетьмана, але безпосеред­ньо залежну від імператора вищу адміністрацію краю і вбити клин між гетьманом і вищою старшиною.

У 1720 р. сенаторським указом було фактично заборонено друкувати книжки українською мовою.

У 1722 р. управління українськими справами з колегії іноземних справ було передано до Сенату, що означало відмову Петра І визнавати Україну окремим державним суб'єктом та віднесення її до рівня звичайної провінції Росії. Фінанси Гетьманщини були передані у підпорядкування царського уряду. Вперше росіяни отримали в Україні великі землеволодіння, значно посилилась експлуатація українських трудових і матеріальних ресурсів.

Проте найбільшим ударом для української системи державного управ­ління стало запровадження у квітні 1722 р. нової установи - т. зв. Мало­російської колегії - імперського урядового органу, що наполовину склада­вся з російських урядовців на чолі з генералом. Вона дістала право вищої судової апеляційної інстанції й деякі важливі контрольні права над адміні­страцією та фінансами Гетьманщини, що фактично означало встановлен­ня російського контролю над українським урядом. Створення колегії офі­ційно було вмотивоване нібито необхідністю навести порядок у судах та адміністрації України. Насправді ж колегія мала наказ знищити усі «дав­нини» Гетьманщини і запровадити російські адміністративні порядки, включивши Україну до системи державного управління Російської імперії.

Користуючись відсутністю після смерті Скоропадського виборного геть­мана (П. Полуботок був наказним гетьманом), Малоросійська колегія по­водилася в Україні як найвища адміністративна, судова і скарбова уста­нова. В 1723 р. Петро І надав колегії ще більших прав, перетворивши її у повновладний державний орган у Гетьманщині. Відтепер колегія володіла правом видавати накази полковникам без згоди гетьмана, керування українськими фінансами та іншими важливими функціями державного управління. Український уряд з його головним адміністративним органом Генеральною військовою канцелярією був підпорядкований Малоросійсь­кій колегії.

Зрозуміло, що введення Малоросійської колегії було відчутним уда­ром по всій системі державного управління Гетьманщини, адже реальна влада перейшла до рук російського уряду та голови колегії Вельямінова. Принизивши владу гетьмана і старшини, цар, крім того, розколов українське суспільство, пообіцявши суд і управу на кривди козацької верхівки щодо простого люду.

Після смерті у 1724 р. гетьмана Павла Полуботка, який намагався зменшити вплив царської влади в Україні та провів деякі реформи, Мало­російська колегія ще більше посилила свій вплив у Гетьманщині. Вона запровадила пряме оподаткування, що стало нестерпним як для україн­ців, так і для російських землевласників Лівобережжя. Це й послужило причиною того, що в 1727 р. імперська рада, за наполяганням великого землевласника в Україні О. Меншикова, розпустила першу Малоросійську колегію й видала декрет про дозвіл на обрання гетьмана.

За погодженням з російським урядом, у 1727 р. гетьманом був обра­ний миргородський полковник Данило Апостол. Вибори мали формаль­ний характер, оскільки претендент був визначений царським урядом. Після ліквідації Малоросійської колегії всі українські справи знову було передано з Сенату до Колегії іноземних справ. Гетьман Д. Апостол зробив багато корисного для України, здобувши навіть декілька політичних пере­мог: продовжив реформу судочинства й заснував скарбницю; упорядкував земельні та господарські справи, відновивши велику частину втраче­них земель; ефективно відстоював інтереси української торгівлі. Гетьман значно зменшив кількість росіян та інших чужинців в органах державного управління, відновивши право призначати Генеральну канцелярію та пол­ковників. Нарешті, Апостолу вдалося повернути в 1734 р. під гетьманську владу запорожців, які з 1708 р. жили у вигнанні на території кримських татар і заснували т. зв. Нову Січ над р. Підпільною.

Проте така діяльність гетьманського уряду викликала побоювання в Росії, і цариця Анна Іоанівна повернулася до петровських методів зни­щення автономії України. Вона заборонила вибори гетьмана й запрова­дила ще одну колегію під назвою «Правління гетьманського уряду», яка складалася з трьох росіян і трьох українців на чолі з російським князем О. Шаховським. Йому було велено правити на основі «Решительных пунк­тов», але князь мав таємні інструкції поширювати чутки про непотрібність посади гетьмана, заохочувати шлюби між українцями і росіянами і не до­пускати шлюбів української старшини з польською чи білоруською знаттю. Царська влада, не зважаючи на місцеві закони і звичаї, намагалася лікві­дувати місцеве самоврядування, самобутність українців, втручалася в різні сфери місцевого життя, впроваджуючи режим страху, підозрілості та доносу, який насаджувала Санкт-Петербурзька Таємна канцелярія через Тайну експедицію, створену в Україні [27, с. 296]. Особливого лиха Ліво­бережжю завдала російсько-турецька війна 1737-1738 pp., після якої Україна остаточно знекровилась і занепала.

З 1722 р. до 1749 р. справами України займався Сенат. Уряд цариці Єлизавети востаннє дозволив обрати гетьмана України. У 1750 р. в Глухові відбувся урочистий акт виборів гетьмана Кирила Розумовського, який одержав також звання генерал-фельдмаршала. Знову Гетьманщина отримала свої автономні права - російські інституції залишили її терито­рію. Була проведена судова реформа й запроваджено земські, підкоморські і гродські суди, в яких суддями були виборні з місцевого шляхетства. Завідування справами Гетьманщини і зносинами з нею були передані з Сенату до Колегії закордонних справ. Київ був знову підпорядкований геть­манові, але встановлювався царський контроль над фінансами України: скасовувалося мито на ввіз і вивіз товарів (прибутки від нього йшли до українського скарбу) і митний кордон між Гетьманщиною й Росією. Край було поділено на 20 повітів, кожен з яких мав власний суд. У містах функ­ціонували свої окремі суди. Козацька верхівка, користуючись тривалою відсутністю гетьмана, який часто перебував у столиці імперії, на власний розсуд управляла країною. Саме за правління Розумовського старшина перетворилася з корпусного офіцерства на типове дворянство (шляхту).

Коли у 1762 р. на російський престол зійшла цариця Катерина II, геть­ман повертається на Гетьманщину та разом зі старшиною намагається відновити втрачені вольності та створити шляхетський парламент, а посаду гетьмана зробити спадковою у його родині. Але українська знать прораху­валася - Катерина 11 т рішуча прихильниця політики централізації й русифі­кації всіх земель, набутих Росією, вирішує остаточно скасувати автономію України. Вона вважала, що найбільш ефективним є уряд, заснований на абсолютистських засадах та позбавлений таких феодальних пережитків, як особливий статус окремих земель. А тому, коли дізналася про проект спад­кового гетьманства Розумовського, то примусила його «добровільно» зрек­тися гетьманської булави.

10 листопада 1764 р. указом Катерини і І гетьманство в Україні було остаточно ліквідовано. Замість гетьмана і гетьманського правління вдруге запроваджено Малоросійську колегію на чолі з графом П. Рум'янцевйм. Цей орган складався з чотирьох російських урядовців і чотирьох довірених представників старшини. В інструкції, з метою ліквідації рештків автономії, генерал-губернаторові наказувалось усувати всілякі відмінності українсько­го устрою, протидіяти автономістським прагненням старшини, а прихиль­ність народу завойовувати кращою організацією державного управління та судочинства. Прагнучи показати освіченість російського апарату управлін­ня, Катерина II у 1767 р. засновує «Комиссию для сочинения нового уло­жения», що мала зайнятися складанням нового кодексу. Українська сторо­на, скориставшись нагодою, заявила про наміри відновити гетьманство та повернути давні українські вольності. Все це викликало значне занепокоєн­ня імперського уряду, і засідання комісії були назавжди «відкладені».

Після російсько-турецької війни 1768-1775 pp. Катерина іі 3 серпня 1775 р. оголосила «Манифест об уничтожении Запорожской Сечи и о при­числении оной к Новороссийской губернии». 16 вересня 1781 р. вийшов указ про зміну полкового територіально-адміністративного поділу Гетьман­щини. У результаті адміністративної реорганізації, замість традиційних 10 полків, створено три намісництва: Київське, Чернігівське та Новгород-Сіверське, що разом утворили Малоросійське генерал-губернаторство. За територією та організацією вони були ідентичними іншим 30 губерніям ім­перії. Одночасно українські органи державного управління, суди замінялися відповідними структурами імперської бюрократичної системи. В 1782 р. Малоросійська колегія поступилася місцем звичайним російським органам державного управління. Указом 27 липня того року в містах скасовувалися посади возних, а їхні функції передавалися відповідно «Учреждениям о губерниях», земським судам, земським «исправникам и городничим».

У 1783 р. остаточно скасовано традиційний український полково-сотенний військовий устрій - козацькі полки переформовано на десять регулярних карабінерних полків російської армії. В 1795 р. в Україні за­проваджено російський порядок рекрутського набору з шестирічним тер­міном служби. В цивільному управлінні були введені повіти. Щодо селян­ства, то в 1783 р. указом Катерини If в Україні поширювалося кріпосне законодавство Росії - було введено заборону переходу селян.

Зате українська верхівка в результаті цих трагічних для України-Гетьманщини змін тільки виграла. На підставі «Жалуваної грамоти дво­рянству» 1785 р. малоросійська знать урівнювалась у правах з російським дворянством, після чого верхівка колишньої Гетьманщини без будь-якого супротиву погодилася з остаточною ліквідацією автономії. У 1786 р. ука­зом Сенату інтеграція України в російську адміністративну систему заве­ршилася ліквідацією Другої Малоросійської колегії, Завершальними акта­ми зазначеного процесу стали припинення дії місцевого права, ліквідація шляхетських судів - гродських, земських й підкоморських та організація всієї діяльності судів України виключно на засадах загальноросійських законів. Козацькі військові прапори, полкові печатки й грамоти наказом Катерини II були відправлені до Санкт-Петербурга.

Так у кінці XVIII ст., унаслідок політики російського царизму, було оста­точно ліквідовано автономію України-Гетьманщини, її права, вольності та привілеї, не один раз гарантовані царським словом і договорами. Україна перестала існувати як окремий державний організм і на її території наси­льно запроваджувались органи державної влади Російської імперії, а зго­дом - і загальноросійське право і законодавство. Розпочався найтрагічні-ший період історії України.

Більш ніж через півстоліття після ліквідації Гетьманщини Тарас Шев­ченко писав:

Була колись Гетьманщина,

Та вже не вернеться!

Було колись панували,

Та більше не будем.

Тії слави козацької

Повік не забудем.

Підсумовуючи, можна так схематично охарактеризувати систему дер­жавного управління в Гетьманщині. Влада ділилася на виконавчу і судову. Першу представляла Генеральна військова канцелярія, другу - Генера­льний Суд. Військова канцелярія, очолювана військовим (генеральним) писарем, завідувала справами військовими і загальними. Генеральний Суд очолював генеральний суддя, згодом цей орган став колегіальним (складався з трьох українців та трьох росіян) і засідав під керівництвом Гетьмана, який, як голова судової влади, затверджував присуди гене­рального і полкових судів з найважливіших справ.

Вища влада в державі належала Гетьманові (за винятком періодів, коли гетьманство скасовувалося). Гетьман був головнокомандувачем усього козацького війська, керував роботою Військової ради, головував на старшинських зібраннях, очолював верховне законодавство, адміністра­тивне управління й суд, від його імені здійснювалися міжнародні зносини.

Усі важливі справи вирішувала Рада старшини - колегіальний орган, скликаний Гетьманом, своєрідний зародок станового парламенту. Однак цей процес був невдовзі перерваний - після !. Скоропадського старшинська рада перетворилася на дорадчий орган при гетьманові. Повсякденні справи вирішувала гетьманська рада з генеральною старшиною і полковниками. Територія Гетьманщини адміністративно була поділена на 10 полків, якими управляли полковники, що мали надзвичайно великі повноваження. Вони призначали своєю владою сотників, що означало повну ліквідацію козаць­кого самоврядування. Справи, що виходили за межі громади, вирішували старшинські ради, які утворили привілейовану верству - шляхетство.

Отже, у XVIII ст. в Україні в умовах її автономії у складі Російської імперії утвердилося гетьманство - самобутня національна форма ор­ганізації вищої державної влади, яке мало аристократичний (стар­шинський), панський характер і, за словами М. Грушевського, «руйну­вало до решти останки старого демократичного ладу» [17, с 386].

Основою гетьманської влади була система військово-адміністративного управління. Вищі військові органи - гетьман, військова рада, рада гене­ральної старшини і гетьманський уряд були водночас і вищими органами державної влади і управління [84, с. 101].

Самоврядування міст не існувало, тому громади міст перебували у пов­ній залежності від полкової чи навіть сотенної управи. А стихійна козацька демократія так і не переросла в представницьку структуровану. Значне пе­реважання виконавчої влади значно відрізняло гетьманську форму прав­ління від традиційного козацького республіканського ладу.

Якщо Лівобережжя, поступово втрачаючи автономію, все ж залиша­лось українським, то Західна Україна була безпорадною перед жорстоким соціально-економічним й релігійним гнобленням Польщі. Спустошливі війни доби Руїни перетворили Правобережжя на безлюдний край, а жваві колись культурні центри занепали. Польсько-російський кордон у 1677 р. поділив українську землю на дві частини, відділивши Західну Україну від Східної. Незважаючи на сильний супротив українців, у 1713 р. на Право­бережжі були запроваджені польсько-шляхетські порядки. Край був поді­лений на чотири воєводства: Волинське, Подільське, Брацлавське та Ки­ївське (без Києва). Розпочався процес поділу українських земель між польськими магнатськими родами.

# Глава 1.6. УПРАВЛІННЯ І ДЕРЖАВНИЙ ЛАД В УКРАЇНІ XIX - поч. XX ст.

Протягом майже 150-ти років від кінця XVІІ до початку XX ст. українські землі перебували під владою двох імперій - Російської та Австрійської. Як і більшість імперій, держави Романових та Габсбургів являли собою величезні території, населення яких складалося з етнічно та культурно різноманітних народів. Під владою Російської імперії перебували: Лівобережна Украї­на - Гетьманщина; Слобідська Україна; Південна Україна - Причорномор'я;

Правобережна Україна - Київщина, Брацлавщина, Волинь, Поділля. До складу Австрійської імперії ввійшли землі Західної України - Галичина, Бу­ковина і Закарпаття. Так на початку Новітньої доби українці опинились у складі відмінної від традиційного устрою політичної системи.

В особі імператора (царя, цісара) символізувалася надмірно централі­зована державна влада, яка здебільшого ігнорувала погляди та бажання своїх підданих. Владні структури вимагали від останніх абсолютної покори й вірності, за що імператор і його урядовці обіцяли підлеглим безпеку, стабільність і порядок. Цей устрій багатьма сприймався як розумний та навіть привабливий.

Головною опорою імперської влади в управлінні численними, розкида­ними на великій території підданими були армія та бюрократія. Армія, крім функції воєнної безпеки та оборони, забезпечувала внутрішній порядок у державі. Бюрократія прагнула організувати суспільне життя в інтересах ім­перії та займалася збором податків, левова частка яких йшла на утримання її самої та армії. На відміну від шляхти, що панувала в Україні у XVIII ст. й діяла за принципом «чим менше втручання уряду, тим краще», імперська бюрократія XIX ст. вважала, що лише чітке регламентування всіх сторін суспільного життя може поліпшити функціонування державного механізму. І хоча місцева верхівка й надалі зберігала свій вплив, проте важливі державні рішення, що визначали життя українців, все частіше приймались у далеких від України столицях - Санкт-Петербурзі та Відні.

# 1.6.1. Державне управління в Російській імперії

Російська імперія відрізнялася від інших європейських держав необ­меженою владою царів-імператорів. У жодній країні континенту бюрокра­тія не була такою деспотичною, поліція - такою жорстокою, а народ таким безправним, як у Росії. Імперія Романових володіла величезною армією, чиновництвом, що невпинно розросталось, і дворянською елітою.

Процес упровадження імперських структур влади в Україні почався ще в 1770-х роках, а остаточної форми набув у 1830-х роках. Результатом гу­бернської реформи Катерини II став виданий у 1775 р. документ, що мав назву «Керівництво для управління губерній Всеросійської імперії» - один із найважливіших законодавчих актів XVIII століття. Він установлював одна­ковість устрою губерній, регулював питання діяльності губернаторів і губерн­ських управлінь. «Керівництво...» визначало структуру управління в губер­ніях і повітах, штати, чини, права й обов'язки, розмежувавши адміністра­тивні, судові та фінансові установи. Його основні положення діяли до буржуазних реформ XIX ст., а багато з них зберегли силу до 1917 року.

Наприкінці 1796 - початку 1797 pp. російська адміністративно-тери­торіальна система, відкинувши поділ території на намісництва, поверну­лася до губерній. Було утворено 50 губерній з приблизно рівною кількістю населення в кожній - 200-300 тис. осіб чоловічої статі. В Україні на місці відповідних намісництв створено губернії: Новоросійська з центром у Ка­теринославі, Малоросійська з центром у Чернігові, Київська - з центром у Києві, Слободсько-Українська - з центром у Харкові, Волинська - з цент­ром у Новограді-Волинському (з 1804 р. у Житомирі), Подільська - з центром у Кам'янці-Подільському.

У 1802 р. пройшло ще одне реформування - Україну було поділено на дев'ять губерній, які складали три окремі регіони: до Лівобережжя входили Чернігівська, Полтавська і Українсько-Слободська (у 1838 р. перейменова­но на Харківську) губернії; Правобережжя складалось із Волинської, По­дільської та Київської губерній; Новоросія поділялася на Катеринославську, Таврійську та Миколаївську губернії (через рік останню названо Херсонсь­кою). Губернії об'єднувалися у генерал-губернаторства на чолі з генерал-губернаторами. На території України існували чотири генерал-губерна­торства: Київське (Волинська, Подільська та Київська губернії); Чернігівське (Чернігівська і Полтавська губернії); Харківське (Харківська і Воронезька губернії); Новоросійське (Катеринославська, Таврійська, Херсонська, а з 1828 p.- Бессарабська губернії). Такий російський поділ України залишався незмінним аж до 1917 року, за винятком східної частини Люблінської і Сідлецької губерній Царства Польського, які у 1912 р. були виділені в окрему Холмську губернію з прямим підпорядкуванням Петербургу-

Кожна губернія поділялася на 10-12 повітів по 20-30 тис. осіб чолові­чої статі. Повіти поділялися на волості, у кожній з яких налічувалося кілька десятків сіл та інших населених пунктів. Губернські та повітові центри, як правило, були містами, волосні центри знаходились у містечках.

Структура ієрархії урядників, які управляли цими адміністративними одиницями, була однаковою у всій імперії. На чолі губерній стояли губер­натори, які призначалися на посаду імператором і йому безпосередньо підпорядковувалися. Губернські установи вперше були засновані на поділі адміністративних, судових і фінансових функцій.

Головним органом державного управління в губернії стало губернське правління, очолюване губернатором. Йому належала вся повнота вико­навчої влади, контроль за діяльністю всіх установ і посадових осіб губер­нії, практична реалізація урядових указів і розпоряджень, забезпечення порядку в губернії. Для виконання зазначених функцій губернаторові були підпорядковані всі військові частини і команди, що знаходилися на тери­торії губернії.

Фінансовими питаннями (збором податків, митних, кабацьких та інших зборів і платежів, їх витрачанням тощо) відала Казенна палата, яку очо­лював помічник губернатора - віце-губернатор.

Система освіти спрямовувалася кураторами (попечителями) освітніх округів, до яких входило кілька губерній. В губерніях освіта підпорядкову­валась єпархіальним учительним радам. Приказ громадської опіки відав школами, лікарнями, притулками, тюрмами тощо. Але, на відміну від інших установ, цей орган не отримав ні постійних штатів, ні необхідних засобів для виконання своїх функцій і повинен був існувати за рахунок штрафів і добровільних пожертв, більшість з яких йшла на утримання тюремних закладів.

Поліцейську службу в губернських містах очолював поліцмейстер, у повітових - городничий, міських кварталах - пристави і надзирателі.

За структурою і функціями повітові установи мало чим відрізнялися від губернських, але комплектувалися по-іншому. Фактично вся виконавча влада в повіті належала становій організації дворянства - повітовому дворянському зібранню. Воно обирало повітового предводителя дворян­ства, який мав величезний вплив на дії повітових властей. Дворяни повіту обирали зі свого середовища на 3 роки капітана-справника та засідателів нижнього земського суду, функції та обов'язки яких у повіті відповідали функціям губернатора і губернського правління в губернії (рис. 1.2).

Рис. 1.2. Органи влади й управління губернії та повіту 

**Рис. 1.2. Органи влади й управління губернії та повіту**

Отже, вищий рівень адміністративного апарату складався переважно з професійних державних службовців. На повітовому рівні й нижче багато чиновників обиралися місцевими дворянами зі свого середовища. Держа­ві просто не вистачало професійних чиновників для здійснення управлін­ських функцій.

За соціальним походженням службовці державних органів були, голов­ним чином, бюрократизованими дворянами. Найвищі посади обіймали члени впливових аристократичних родів, середнього рівня - середні дво­ряни. Нижчі посади писарів і діловодів були сферою міщан та синів свя­щенників. Селяни майже ніколи не досягали навіть найнезначніших посад. Імператорське чиновництво було організоване на військовий зразок зі своїми чинами та мундирами. У 1722 р. був прийнятий «Табель про ран­ги» всіх чинів військових, статських і придворних. «Табель» установлював обов'язковість служби дворян, причому вони повинні були починати її з найнижчих чинів службової драбини, яка складалася із 14 ступенів: 6 ниж­ніх оберофіцерських чинів - від прапорщика до капітана в армії та від колезького регістратора до титулярного радника в цивільній службі; 5 штаб-офіцерських - від майора до бригадира в армії і від колезького асе­сора до статського радника в цивільній службі; 3 генеральських - від ге­нерал-майора до фельдмаршала в армії та від дійсного статського радни­ка до дійсного тайного радника в цивільній службі. Аналогічна драбина з 14 ступенями чинів запроваджувалась у флоті та придворній службі. Хоча «Табель про ранги» певною мірою заміняв принцип родовитості принци­пом службової придатності, більшість вищих чинів продовжували займати представники старовинних княжих, боярських і дворянських родів. Тому введення «Табеля» не послабило позиції вищих класів у апараті влади і управління.

За відсутності конституції, яка б захищала права особи, російський бюрократ міг без перешкод втручатись у приватне життя людини. Ситуа­ція дещо пом'якшувалася порівняно невеликою чисельністю чиновництва в Росії - на кожні 10 тисяч населення - лише близько 12 державних служ­бовців. У Європі це співвідношення було у три - чотири рази більшим. Це пояснювалося відносною бідністю Російської імперії, яка була неспромо­жною утримувати достатній апарат службовців на величезній території. Нездатність російського уряду забезпечувати належною платнею своїх державних службовців породжувала корупцію, на яку уряд закривав очі, особливо на місцевому рівні. Микола Гоголь у відомій комедії «Ревізор» (1836) блискуче у сатиричній формі показав усю сутність тогочасної імперської бюрократії.

Нова система державного управління імперії негативно впливала на місцеве самоврядування. Більшість українських міст, втративши магде­бурзьке право, перейшла у підпорядкування губернської адміністрації. У 1835 р. Київ останнім серед міст України втратив свій самоврядний ста­тус. На найнижчому рівні - селі за дотримання законопорядку відповідало місцеве дворянство. У 1782 р. був прийнятий «Устав благочиния» (ста­тут), що визначав форму правління у губернських і повітових містах. Орган управління мав назву «Управа благочиния», яку в губернських містах очолював поліцмейстер, у повітових - городничий.

Повсюдною ознакою російської присутності в Україні була армія. Особ­ливо мілітаристською політикою відзначався імператор Олександр І та його відданий міністр О. Аракчеев. З метою підпорядкування цивільного життя військовій дисципліні в Україні у період з 1816 по 1821 pp. почали будуватися військові поселення, яких було зведено близько двадцяти. Проте ці задушливі порядки не принесли очікуваного результату, і до 1857 р. більшість військових таборів було розформовано.

На початку XIX ст. розпочато нову реформу державного управління, яка головним чином торкнулася вищого рівня управління - центральних органів влади. Замість громіздкої та важко керованої застарілої системи колегій у 1802 p. утворено вісім міністерств на чолі з міністрами: внутрі­шніх справ, юстиції, фінансів, комерції, народної освіти, військово-сухо­путних сил, військово-морських сил, іноземних справ - і (на правах мініс­терства) державне казначейство [61, с 15].

Створення міністерств на засадах єдиноначальності міністрів було викли­кане необхідністю підвищення оперативності управлінської системи. Разом з тим, колегіальний принцип прийняття рішень мав місце у новій системі: спочатку колегії були введені у склад новостворених міністерств, а згодом при міністрах функціонували ради, що набули статусу колегіального органу.

Робота міністрів, які користувалися правом особистої доповіді цареві, спрямовувалася Комітетом Міністрів - вищим адміністративним органом, який функціонував на колегіальних засадах і розглядав справи, що виходили за межі компетенції окремого міністра і вимагали спільно узгодженого рішення.

Відповідно до плану державних реформ, запропонованих М. Сперанським, у 1810 р. утворено Державну Раду - вищий законорадчий орган, який складався з міністрів, під головуванням імператора. Цей колегіаль­ний орган при імператорові виконував дорадчі функції. З 1861 р. органом, що спрямовував роботу міністерств, стала Рада Міністрів, очолювана ца­рем. Правда, цей орган мав формальний характер, адже його засідання не проводилися. Тому Комітет Міністрів не ліквідовувався аж до 1906 ро­ку. Створення Комітету Міністрів і міністерств, які здійснювали виконавчі функції держави, внесло певні корективи до повноважень Сенату, який трансформувався у вищу судово-апеляційну інстанцію, що виконувала також функцію нагляду за урядовим апаратом.

Прийнятий 28 січня 1811 р. законадавчий акт «Загальне заснування міністерств» визначив систему організації міністерств. Відповідно збіль­шувалася кількість міністерств і відбулися деякі зміни і перерозподіл між ними. Міністри призначалися імператором і несли відповідальність тільки перед ним. Принцип єдиноначальності став основою діяльності міністерств: директори департаментів підпорядковувалися безпосередньо міністрові, начальники відділів - директорам департаментів, столоначальники - на­чальникам відділів. Дорадчий орган при міністерстві - рада міністра -складався із керівників основних підрозділів і мав значення органу для розгляду справ, що вимагали колегіального обговорення.

Царювання Миколи І пройшло під знаком зростаючої централізації, бю­рократизації і подальшої мілітаризації вищих органів влади, зміцнення особи­стої влади імператора та панування нової державної ідеології, яка виражала­ся формулою «православ'я, самодержавство, народність». Самовпевненість та самолюбування дедалі заводили імперію в глухий кут. Цар продовжує впроваджувати у суспільному житті армійську дисципліну та порядки. Для цього він збільшив адміністративний апарат і в 1826 р. заснував Третій відділ імператорської канцелярії - першу російську таємну поліцію. Він також утво­рив жандармерію, тобто регулярну поліцію, і значно посилив цензуру. Зокре­ма, діяли комітети, що ретельно перевіряли всю друковану продукцію.

Намагання імператора поставити під контроль опозиційні та вільно­думні ідеї дуже влучно у поетичній формі висловив Тарас Шевченко: «від молдаванина до фінна на всіх язиках все мовчить, бо благоденствує». Російська імперія під час царювання Миколи І вступила в період, який ро­сійський історик В. Ключевський назвав «ерою найбільшого бюрократизму в нашій історії».

У 1840 р. у судочинстві був скасований Литовський Статут і введено російські закони, що разом із раніше ліквідованим магдебурзьким правом ознаменувало кінець застосування європейської за своєю суттю юридич­ної практики на українських землях у складі Російської імперії.

Лівобережжя почали називати «Малоросією», Правобережжя - «Юго-Западним Краєм», а Південь України - «Новоросією». У державних уста­новах вже з другої половини XVIII ст. офіційною урядовою мовою стає російська, всі школи та книгодрукування переведено на «великорусь­кий язик».

Після поразки у Кримській війні 1854-1855 pp., яка вкрай загострила й без того напружені соціально-економічні відносини в державі, Олександр II вирішив провести кардинальні реформи, насамперед спрямовані на ска­сування кріпацтва. Адже кріпацька праця - неефективна та малоякісна, значно поступаючись перед європейською продуктивністю праці, не ви­правдовувала себе економічно. Розуміючи всю відповідальність у зв'язку із звільненням кріпаків, цар у 1857 р. призначив таємну комісію (Головну комісію), з метою всебічного вивчення цього питання. Для виявлення на­строїв на місцях уряд утворив у кожній губернії дворянські комісії. В Украї­ні у роботі цих комісій взяли участь 323 представники з усіх регіонів. Після опрацювання результатів роботи Головної комісії, 19 лютого 1861 р. Олек­сандр II видав маніфест, що скасовував кріпосне право. Цей надзвичайно важливий документ являв собою досить заплутану за своєю суттю заяву, яка не справдила всіх сподівань селян на швидке визволення. Хоча ре­формою запроваджувалось для селянських громад самоврядування, все ж функції нагляду залишалися за урядовими чиновниками, які призначалися з місцевих дворян. Узагалі реформа розчарувала селян і особливо колиш­ніх кріпаків - замість права володіння своїми наділами селяни одержува­ли землю значно урізаною, нав'язувався обтяжливий фінансовий тягар. Поміщики України - навпаки - тільки виграли, привласнивши собі ліси, луки та водойми, що раніше вважалися загальною власністю.

Скасування кріпосного права спричинило й інші реформи. Негайного вдосконалення в системі імперського устрою вимагало місцеве управлін­ня. Зі зміною структури суспільства та з наданням кріпакам громадянських прав виникла необхідність у запровадженні місцевої адміністрації. Проте для організації цієї структури в уряду не було ні підготовлених кадрів, ні коштів. Тому в 1866 р. було дозволено общинам обирати на повітовому та губернському рівнях власних представників, які б здійснювали нагляд за освітою, охороною здоров'я, утриманням шляхів, поштовими послугами, накопиченням продуктових запасів та збором статистичних даних. Для фінансування цих служб земствам надавалося право обкладати населен­ня земськими податками.

Реформи стосувалися також системи органів державної влади. Адмі­ністративно-територіальний поділ в Україні, в основному, не зазнав змін. Структура управлінського апарату шести губерній мала такий вигляд: ад­міністрація губернська - повітова - дільнична (з 1889) /' волосна - сіль­ська. Три губернії - Київська, Волинська і Подільська - мали ще одну загальну надбудову у вигляді генерал-губернаторської влади. Генерал-губернатори представляли вищу верховну владу на підвладних територі­ях і були наділені значними повноваженнями, які здійснювали через під­порядкованих їм губернаторів або через власний невеликий апарат, що складався з канцелярії та кількох урядовців для особливих доручень. Закон надавав генерал-губернаторам право скасовувати, ревізувати, до­повнювати постанови та дії підлеглих губернаторів. Крім цього, на них покладалися завдання нагляду за діяльністю римо-католицької церкви, забезпечення домінуючих позицій російського дворянства в Україні, впро­вадження русифікаторської політики.

Діяв адміністративний апарат також у повітах, волостях та селах. У кожному з 85 повітів України адміністративну структуру очолював спра­вник, якого призначав губернатор з дворян. Справникові підпорядковува­лося повітове поліцейське управління.

Важливе місце у місцевому адміністративному апараті належало зем­ським дільничим начальникам, посади яких зводилися законом 1889 р. Вони призначалися губернаторами за погодженням із предводителем дворянства та подальшим затвердженням міністром внутрішніх справ. Від кандидатів на цю посаду вимагалося здійснення політики захисту інтере­сів самодержавства, причому, жорсткими методами.

Одним із заходів уряду, спрямованих на вдосконалення системи управ­ління, стала земська реформа 1864 року. В результаті її впровадження в ряді губерній утворено земства - органи самоврядування. Суттєвим від­ступом від імперської практики державного управління, яка базувалася ви­ключно на призначенні «згори» всіх урядових чиновників, стало обрання членів земств. Останні обиралися з числа виборців, поділених на три кате­горії: великих поміщиків, міщан і селян. Вплив виборців залежав від кількос­ті належної їм землі. Звідси перевага у земствах дворян, які в Україні ста­новили понад 75% усіх членів земств, тоді як селяни мали менше 10%. Земства виконували важливу позитивну функцію: крім сприяння піднесенню загального рівня життя, вони виховували у місцевого населення почуття господаря у справах громади, привчали його до самоврядування.

Розвиток капіталізму, зростання міст змусили царат піти на певні по­ступки в галузі міського самоврядування. Згідно з Міським положенням, затвердженим царем 16 червня 1870 p., міську реформу спочатку було проведено в Києві, Катеринославі, Миколаєві, Полтаві, Харкові та Херсоні.

Протягом 70-х років закон було поширено на інші міста України. За місь­кою реформою в містах утворювалися міські думи як розпорядчі органи й міські управи як виконавчі. Члени думи (гласні) обиралися всіма платни­ками податків міста за безстановим принципом. Міські думи обирали управи у складі міського голови та кількох членів. Органи міського управ­ління займалися питаннями благоустрою, торгівлі, промисловості, охоро­ни здоров'я та ін.

В Україні земства функціонували лише в шести лі зобережних та пів­денних губерніях. На Правобережжі через повстання польської шляхти 1863 р. їх не вводили аж до 1911 року. За міською реформою 1870 р. міські думи вже не були органами станового самоврядування, а обирались усім населенням на 4 роки. Як представницький орган міського самоврядуван­ня дума призначала управу - виконавчий орган, яку очолював обраний думою міський голова. Він, крім того, затверджувався губернатором, а міський голова губернського міста - міністром внутрішніх справ.

Незважаючи на те, що земства офіційно мали суворо обмежені функ­ції, вони перетворювалися в ліберальні, а подекуди - в українофільські осередки, що залучали населення до самоврядування. Зрозуміло, що за­значені тенденції не могли подобатися імперському центру і царський уряд розгорнув проти них боротьбу. Обмежувалися матеріальні можливо­сті земств, поступово зменшувались їхні фінансові ресурси. Контррефор­мою 1890 p. (Положення про земства) внесено зміни у виборчу систему земств, у результаті чого їх поставлено під контроль і нагляд державної адміністрації. Усі постанови земських управ мали затверджуватися губер­наторами або міністром внутрішніх справ, які були наділені правом їх ска­совувати; виборні земські службовці були включені до загально адміністративної службової системи.

Дуже гострою була необхідність удосконалення системи судочинства. Адже права особи в Росії не мали ніякого значення перед переважанням інтересів держави. Судові процеси проводилися таємно, процвітало хабар­ництво, вироки виносилися з урахуванням класової належності. Судова реформа 1864 р. заклала основи судочинства, за якими встановлювався незалежний від адміністрації суд. її проведення було оформлено судови­ми статутами про заснування судових установ, про кримінальне та циві­льне судочинство, про покарання, які накладалися мировими суддями. Вони діяли окремо від загальної системи законодавства і тому не були включені до складу зводу законів Російської імперії. Відповідно до цих статутів було утворено загальний та формально рівний для всіх суд: суди загальної юстиції та суди мирової юстиції. Також запроваджено інститут присяжних засідателів.

Судова реформа встановила ряд важливих принципів: виборність, неза­лежність і незмінюваність суддів, рівноправність сторін, змагальність сторін, гласність і усність судочинства. Судові засідання стали відкритими, з'явилася нова група юридичних фахівців - адвокати. Станові суди ліквідовувалися.

Прогресивні елементи судової реформи, зокрема створення мирової юстиції, стали об'єктами нападок реакційних кіл царської Росії, які ініцію­вали здійснення судової контрреформи. Вже у кінці 1866 р. відбулися пер­ші вилучення справ з ведення суду присяжних. У більшості губерній миро­ва юстиція ліквідовувалась і замість неї створювалася нова, складна систе­ма судових органів, що призначалася «зверху»: земський начальник, міський суддя, повітовий член окружного суду.

Суттєві зміни відбулись і в інших сферах: реформа в системі освіти 1869 р. відкрила доступ до школи для нижчих верств населення. Згідно з «Положенням про початкові народні училища від 14 липня 1864 року» засновувалась єдина система початкової освіти - як державної, так і при­ватної з обмеженою програмою навчання.

Гостра фінансова криза викликала необхідність здійснення перетво­рень у галузі фінансово-кредитної системи. Фінансові реформи, проведені в 1860-1864 pp., стосувались як податкової та кредитної системи, так і бюджету та державного фінансового контролю. Зокрема, в 1860 р. утво­рено Державний банк, розширено мережу приватних комерційних акціо­нерних банків, введено акцизне обкладання спиртних напоїв, збільшено податки на товари широкого споживання, створено державні каси, єдиний державний ревізійний центр тощо.

Зміни торкнулися також організації та побудови збройних сил країни. В 1863-1888 роках проведено військово-судову реформу. її складовою стала реорганізація місцевого військового управління: у 1864 р. створено 15 військових округів, у тому числі в Україні - Київський, Одеський, Хар­ківський. На чолі кожного округу стояв головний начальник - командувач округу, який очолював управління військового начальника.

У 1874 р. прийнято новий військовий статут, за яким у країні вводила­ся загальна військова повинність. Уведено зміни до правил військової служби, згідно з якими термін служби в армії скорочувався з 25 до 6 років, на флоті - 7 років, і ряд правил звільнення від неї. Слід зазначити, що саме військова реформа була проведена найбільш повно і швидко, тоді як інші реформи розтятися до 90-х років.

Зазначені реформи спричинили важливі зміни у суспільно-політич­ному житті Російської імперії, яка прагнула пристосувати свій устрій до потреб капіталістичного ладу. Кріпаки отримали особисту свободу, нового розвитку набула земська система самоврядування, підвищилася роль закону і права, вдосконалювалася система освіти. Певні зміни за цей пе­ріод відбулися і в системі державної служби. Серед вищої бюрократії зни­зився відсоток земельних власників і дворян-урядовців, з'явився новий прошарок чиновників - вільнонайманий персонал органів самоврядування (лікарі, вчителі, статистики тощо). Із 60-х років у державному апараті по­чали працювати жінки.

Незважаючи на серйозні недоліки та непослідовність проведених ре­форм, особливо в організації державного управління, вони, проте, серйозно вплинули на подальшу соціально-економічну модернізацію Російської імперії. Хоча, з іншого боку, імперія так і залишилась абсолютною монар­хією із самодержавним монархом на чолі. Коливання уряду і його вагання між прогресивними перетвореннями і реакційними заходами розширюва­ли опозиційні настрої щодо старого ладу та сприяли зростанню конфрон­таційних тенденцій в державі.

# 1.6.2. Державне управління та самоврядування в Австрійській імперії

У XIX ст. до Австрійської імперії входили 11 народів та ряд невеликих етнічних груп, що населяли більшу частину Східної Європи. Монарх зосе­реджував у своїх руках усю законодавчу, виконавчу і судову владу. Поширю­ючи свою владу на нових підданих, династія Габсбургов кардинально не мі­няла традиційних форм управління новоприєднаних територій. Це поясню­валося не тільки бажаннями Габсбургів уникнути опору, а й тим, що державі бракувало сильного централізованого державного апарату, необхідного для уніфікації державного управління на зразок російського. Відтак, аж до середи­ни XVIII ст. імперія була децентралізованим державним утворенням, яке час від часу охоплювали кризи як внутрішнього, так і зовнішнього характеру.

У 1740 р. імператриця Марія Терезія розпочинає адміністративну реформу, спрямовану на зміцнення центральних і місцевих органів дер­жавного управління. Долаючи опір місцевого дворянства, вона здійснює ряд заходів для зміцнення органів центральної влади, а також створює канцелярії місцевої влади. Значно зростає апарат управління, утворюєть­ся військове відомство.

Син Марії Терезії цісар Йосиф Іі продовжив реформаторську діяль­ність матері. Прибічник тогочасних європейських теорій мудрого правлін­ня, він вирішив присвятити свою діяльність впровадженню ідей освіченого абсолютизму. Своєю метою імператор ставить полегшити долю селян, оживити занепалу економіку, підвищити ефективність державного управ­ління і вдосконалити освіту. Керуючись абсолютистськими принципами, він намагається скасувати особливі права і привілеї окремих земель, що ускладнювали, на його думку, державне управління та проведення ре­форм. Згадані зміни мали величезне значення для українців, оскільки проводилися в час приєднання у 1772 р. до Австрійської імперії західно­українських земель. За Конвенцією про частковий поділ Польщі до Австрії відійшло Руське воєводство з містами Львів, Перемишль, Галич, Броди, Жовква та інші, більша частина Белзького воєводства з містами Белз, Буськ, Сокаль, Стоянів та інші, незначна частина Волинського воєводства, південна частина Краківського воєводства.

Новоприєднані землі отримали офіційну назву Королівство Галичини і Волині (Володимири) - скорочена назва Галичина. «Королівство» було поділено на чотири воєводства: Краківське, Сандомирське, Руське і По­дільське. Воєводства складалися із 24 дистриктів. У 1774 р. до Австрії відійшла Буковина, з якої у 1787 р. утворено окремий округ. Воєводський поділ, проіснувавши три роки, у результаті реорганізації адміністративно­го устрою у 1775 р. був замінений на окружний. Край був поділений на такі округи: Львівський, Сандомирський, Бєлецький, Пильзенський, Величків-ський та м. Львів. Округи складалися з 19 дистриктів. За Третім поділом Польщі 1795 p., Австрія отримала дуже великі території, зокрема міста Прага, Мацевиче, Люблін, Холм, Сандомир. Нова територія отримала на­зву Нова Західна Галичина, що поділялася на 13 округів.

Цісар Йосиф II був особливо заінтересований у західноукраїнських зем­лях, прагнучи провести адміністративні перетворення. На першому етапі Відень мав щодо Галичини подвійну мету: по-перше, демонтувати стару систему державного управління, в якій панувала шляхта, та замінити її дисциплінованими державними службовцями, підпорядкованими цент­ральним органам; по-друге, поліпшити становище простого населення. Адміністративну реформу в Галичині було проведено швидко та ефектив­но. До 1786 р. польське законодавство замінено австрійським, а шляхет­ські асамблеї розпущено. У 1782 р. кількість округів збільшено до 18, а дистрикти взагалі ліквідовано.

Для управління Галичиною у Відні в 1774 р. створено Галицьку надвір­ну канцелярію на чолі з канцлером, який виконував функції голови уряду. Провінцію очолював губернатор, якого призначав сам імператор виключ­но з австрійців. Адміністративним центром провінції був Львів, де знахо­дилась адміністрація губернатора та суд провінції. Регіонами керували урядники, призначені центральним урядом. Виконавчим органом була німецькомовна канцелярія.

З метою підготовки освічених державних службовців і священиків Йо­сиф II у 1784 р. на місці єзуїтської колегії відкриває Львівський універси­тет. В університеті діяло чотири факультети: філософський, юридичний, медичний і богословський. Це - перший вищий навчальний заклад такого типу на українській землі.

Цісарський патент 1817 р. надав Галичині так звану Станову Конституцію зі своїм власним Становим Сеймом, який складався із 100-143 членів. До нього належали чотири стани: стан духовенства, стан магнатів, лицарський стан і королівські міста (Львів). Але реальна влада зосереджувалась у руках цісарських чиновників, оскільки компетенція Сейму була обмеженою та зво­дилася лише до можливості звернень із петиціями до імператора, а регла­мент його скликання не був чітко встановленим. Головою Станового Сейму був цісарський намісник. Останнє засідання Сейму відбулось у 1845 р. (че­рез повстання у 1846 році польської шляхти в західній частині Галичини).

При Сеймі утворювався Крайовий виділ, до складу якого входили по два асесори кожного стану і один представник міста Львова. Його функціями було: збір податків, різноманітні бюджетні виплати тощо.

У 1849 р. замість губернського правління в Галичині запроваджено намісництва на чолі з намісником, а в Буковині - крайове управління, очолюване крайовим президентом. Ці адміністративні одиниці, у свою чергу, складалися з повітів, які поділялися на аміни. Повітову адміністра­цію очолював староста, гмінну - війт.

Різниця між цими видами правління полягала в тому, що в губернсь­кому зберігався деякий елемент колегіальності. Намісник і крайовий пре­зидент були єдиноначальними посадовими особами, підпорядкованими лише вищестоящим органам.

Закарпаття в складі Угорщини не було виділено в окремий коронний край. Уся територія Угорщини поділялася на 71 жупу (область). Закарпат­ські землі складалися з чотирьох жуп: Ужанської (центр м. Чоп), Берез&кої (центр м. Берегово), Угочанської (центр Севлюш) та Мармароської (центр м. Хуст), владу в яких здійснювали наджупани і піджупани. В жупах скли­калися дворянські збори, у комітетах керували начальники місцевих управлінь, які підпорядковувалися тільки жупному керівництву.

До 1848 р. самоврядування в Австрії було відсутнім і тільки окремі мі­ста мали свої власні статути. Влада на місцях зосереджувалась у руках ставлеників корони та місцевого дворянства.

Революція 1848 p., що охопила більшу частину Європи, внесла корінні зміни у майбутній устрій Австрійської імперії. «Весна народів» започатку­вала не лише політичні та соціально-економічні реформи, але й процеси національного відродження, що завдало нищівного удару консервативній багатонаціональній імперії.

З вибухом революції у Львові 2 травня 1848 року сформувалася Голо­вна Руська Рада - перша українська політична організація. Одночасно в кордонах церковних деканатів було утворено 50 місцевих і 13 регіональ­них філій Ради та видано перший український тижневик «Зоря Галицька». Головна Руська Рада звернулась із маніфестом до народу, висуваючи ідею єдності українців на всіх етнічних територіях, і в цьому була велика роль початку відродження Галичини як національної твердині українства. З ініціативи секретаря Головної Руської Ради о. Михайла Малиновського 9 червня було висунуто офіційну петицію до цісаря Австрії з вимогою створення на українських землях окремого автономного краю імперії, «щоби часть Галичини, заселена русинами (українцями), творила для себе провінцію з осідком крайової політичної управи у Львові... і щоби часть краю, заселена мазурами (поляками), була відділена від руської провінції» [53, с. 172]. Ідея національного розмежування Галичини на дві окремі автономні провінції: Східну (українську) з центром у Львові й Захід­ну (польську) з центром у Тарнові чи Кракові знайшла потужну підтримку в українського населення і гострий супротив польської сторони, яка сприй­мала таке розмежування як черговий поділ Речі Посполитої.

Але цю пропозицію, підтриману цісарем Фердінандом, польська верхів­ка в Галичині, на боці якої виявилася віденська бюрократія, заблокувала.

У результаті Галичина так і залишилася неподіленою австрійською адмі­ністративною провінцією, у якій влада перебувала в руках поляків.

Хоча національне відродження галицьких українців виявило великі по­тенційні сили народу, йому не вистачило політичних провідників, що не­зламно повели б народ до здобуття своїх суверенних домагань. Незва­жаючи на невикористану нагоду самовиразитись як суверенна нація, українці отримали деякі досягнення - скасування панщини та утворення представницьких органів: крайових і повітових сеймів. Вони обиралися на основі «Громадського закону для Галичини» 1866 p., що функціонував майже у незмінному вигляді аж до 1933 року. Окрім суто виборчих питань він регламентував обов'язки сільських громадських «урядів», принципи ведення громадського маєтку, організації служби правопорядку, оплати податків, дорожніх робіт, діяльності школи, соціального забезпечення тощо.

Децентралізаційні перетворення в Австрійській імперії 60-х років XIX ст. передбачали створення крайових представницьких органів. Згідно з лютне­вим патентом 1861 р. імператора Франца-Йосифа І створювалися крайові сейми Галичини і Буковини. Вони формувалися за класовим принципом на основі куріальної виборчої системи.

Галицький крайовий сейм, що обирався строком на 6 років, складав­ся із 150 послів: 141 вибраного і 9 вірилістів (7 єпископів і ректорів Львів­ського та Краківського університетів) [58]. У національному відношенні депутати сейму були переважно поляками - українці становили всього 27,2 відсотка. Сейм мав свій виконавчий орган - Крайовий Виділ (Lande-sausschuss), що складався із восьми урядовців. Виділ, у якому було два українці, відав справами у сфері освіти, науки, медицини, соціальної до­помоги, культури тощо.

За угодою 1866 р. між Австрією та Угорщиною, Австрійська держава перетворилася в дуалістичну (двоїсту) Австро-Угорську імперію. Прийнят­тя грудневої конституції 1867 року, яка на півстоліття визначила політич­ний статус держави як конституційної монархії, відкрило нові можливості для українського населення у піднесенні політичної активності. До Держав­ної Ради (двопалатного парламенту) у 1907 р. українці змогли провести 27 депутатів, була надана широка компетенція крайовим сеймам. В імпе­рії впроваджувався демократичний централізм. Новий устрій відкрив певні можливості для активізації громадської діяльності, яка супроводжувалася гострою конкуренцією з поляками. Ігноруючи інтереси українського насе­лення, Галичина була віддана Віднем у повне управління польської верхів­ки, в руках якої перебував майже весь управлінський апарат. Польська аристократія, в обмін на підтримку австрійської державної політики, отри­мала від династії Габсбургів необмежену владу у Галичині - право безконт­рольно розпоряджатись усіма ресурсами краю. Польська шляхта поста­вила собі за мету створити у Галичині базу для майбутньої польської держави. Після відкликання у 1848 р. з поста губернатора німця Ф. Стадіона, до 1916 р. лише поляки отримали право обіймати посаду намісника краю. У центральному уряді міністром у справах Галичини призначався теж лише поляк. З 1869 р. польська мова стала офіційною в суді, управ­лінні та освіті провінції. Все це сприяло зростанню польських впливів у краї, погіршивши соціально-економічне та політичне становище українців. Для прикладу, у Відні на посадах у центральних органах державної влади 1907 р. було таке співвідношення: в міністерстві фінансів - 21 поляк і один українець, у міністерстві внутрішніх справ вісім поляків та один українець, у міністерстві сільського господарства шість поляків - жодного українця, у міністерстві справедливості - 24 поляки і три українці, усіх суддів (5 ран­гів): 686 поляків і 215 українців.

В адміністрації намісника у Львові не було жодного українського уря­довця. Всі вищі посади в державі були недоступними для українців Поль­ська адміністрація в Галичині, бажаючи скомпрометувати український по­літичний рух, добивається нечуваних обмежень щодо українців. У резуль­таті виборів 1879 р. було обрано лише трьох українських послів до парламенту, а решта мандатів дісталася полякам.

Поляки використали цей період для утвердження своїх позицій у всіх ланках крайової автономії. Натомість українці не змогли реалізувати на практиці гарантовані конституцією права. Виборчі кампанії продемонстру­вали неготовність старої генерації українських політиків, які очолювали політичний провід, діяти за законами нового часу. Така ситуація тривала в Галичині до початку Першої світової війни.

Отже, суспільно-політичний устрій в Західній Україні у другій половині XIX - поч. XX століть розвивався під впливом утвердження і розвитку тут капіталізму. З'являлися нові елементи і в державному управлінні, посилю­валися буржуазні тенденції в розвитку права. Однак державно-адмініст­ративний механізм зберігав цілий ряд феодальних пережитків. Австро-Угорська монархія повністю ігнорувала прагнення українського народу до національного самовизначення і самостійності, результатом чого була об­меженість участі українців у системі державного управління краю.

# 1.6.3. Державний лад Російської імперії (поч. XX ст.-1917 р.)

Початок XX ст. характеризувався вступом Росії у монополістичну ста­дію розвитку капіталізму. Однак, на відміну від інших високорозвинутих країн світу, в російській економіці продовжували зберігатися докапіталіс­тичні відносини. Значні наслідки на соціально-економічні та політичні про­цеси справила економічна криза 1901-1903 років. У країні зростають ма­сові виступи трудящих, активізується рух студентства, інтелігенції та бур­жуазії, національно-визвольний рух, у тому числі в Україні.

Зважаючи на загострення соціально-політичної ситуації, влада зму­шена була йти на деяку лібералізацію політичних і соціально-економічних відносин. Маніфестом від 17 жовтня 1905 року в Росії вперше проголошу­ється обрання законодавчого органу - Державної Думи. Вона стала ниж­ньою палатою російського парламенту, а верхньою палатою - реорганізо­вана Державна Рада. Була також розроблена нова редакція Основних державних законів, які набули значення конституції держави. Вона закрі­пила неможливий раніше для самодержавного ладу Росії принцип поділу влади, норми про права підданих. Хоча насправді виконавча влада й на­далі була сконцентрована в руках імператора та царської бюрократії.

Зіткнувшись із численною політичною опозицією в першій Державній Думі, у якій було створено українську парламентську громаду з 45 послів, котрі обстоювали ідею автономної України, імператорська влада всіма засобами, навіть зміною виборчого законодавства, старалася забезпечи­ти проурядову більшість у новому складі парламенту. Перші дві спроби сформувати слухняний царю та уряду законодавчий орган були невдали­ми, тому перша Дума проіснувала лише 72 дні, а друга - 103 дні. А про­ведені в цей період реформи мали вимушений, а звідси - непослідовний та суперечливий характер.

Історики назвали режим, що існував у Росії до початку червня 1907 року часу розпуску другої Думи,- «конституційним самодержавст­вом». Цей термін означав, що самодержавство, яке зберігало свої позиції, особливо в сфері виконавчої влади, було замасковане парламентськими нормами і конституційними ілюзіями.

Ситуація змінилася у сприятливому для царату напрямі після виборів до третьої Державної Думи. Внаслідок зміни Закону про Думу у 1907 р. більшість у ній належала чорносотенцям - виразникам інтересів кріпосників-поміщиків і шовіністам за своїми політичними поглядами. У четвертій Думі, що обиралася за ще більш недемократичними законами (селяни взагалі не були представлені у законодавчому органі), українська парла­ментська фракція взагалі була відсутньою. Російському самодержавству таким чином вдалося зберегти свою монополію на владу і зупинити рево­люційну хвилю 1905-1907 років. Однак воно було вже неспроможне за­спокоїти народне невдоволення і попередити нове піднесення революцій­ного руху в державі.

Нові виступи, що розпочалися в 1912 p., були призупинені початком Першої світової війни. Під час війни значно зростає роль держави у всіх сферах суспільного та економічного життя. Цей останній період існування самодержавства в Російській імперії проходив в умовах державно-монополістичного капіталізму. Він характеризувався прискореними про­цесами зрощування фінансового капіталу з державним апаратом. Буржу­азія, очікуючи надприбутки від військових замовлень, намагалася зайняти найвищі державні посади. В цей період законодавчі і розпорядчі повнова­ження були максимально зосереджені в руках уряду. Особливо зросла роль голови уряду, військового міністра, міністра фінансів, внутрішніх справ. 24 липня 1914 року Раді міністрів були надані надзвичайні повноваження: право самостійного вирішення важливих державних справ від імені імператора, затвердження найважливіших державних рішень та ін­ше. Таке поєднання великого капіталу і необмеженої влади спричинило небачене до цього хабарництво і корупцію в державному апараті, що остаточно скомпрометувало владу імператора в очах народу.

Неспроможність ефективно управляти країною та вести воєнні дії змусили самодержавство і царську бюрократію передати частину управ­лінських повноважень органам самоврядування, зокрема земствам, а та­кож більш широко спиратися на буржуазію. Для цього були створені все­російські земський і міський союзи, які в 1915 р. об'єдналися в Головний комітет Всеросійського земського і міського союзів («Земгор»).

У цей же час розпочалося формування воєнно-промислових коміте­тів - виразників інтересів монополістичної буржуазії. Така активність останніх змусила уряд вдатися до формування державно-монополістич­них органів - Особливих нарад, що створювалися за галузевим військово-промисловим принципом. Головною серед них була Особлива нарада з оборони під керівництвом військового міністра. До неї входили голови і члени Державної Ради і Державної Думи, вищі царські чиновники, пред­ставники впливової буржуазії. Ці органи державної влади отримали великі повноваження: право здійснювати нагляд за заводами і фабриками, роз­поділяти державні замовлення і контролювати хід їх виконання тощо.

Проте всі ці заходи владних інституцій Російської імперії вже не змог­ли врятувати режим, який вичерпав свій потенціал у нових історичних умовах. На основі аналізу ходу та результатів змін у державному ладі по­чатку XX століття можна зробити висновок про те, що існуюча державно-політична система вже не підлягала будь-яким реформам, а лише її по­вний демонтаж відповідав прагненням переважної більшості населення імперії, що й підтвердилося подальшим ходом історії.

# Глава 1.7. УКРАЇНСЬКА ДЕРЖАВНІСТЬ У ПЕРІОД ВИЗВОЛЬНИХ ЗМАГАНЬ 1917-1920 років

# 1.7.1. Українська республіка в часи Центральної Ради

Перша світова війна значно загострила політичні, соціально-еконо­мічні суперечності в Росії, радикалізувала настрої народних мас. Все це та ще й військові невдачі на фронті прискорили вибух революції у лютому 1917 року. Соціально-політичні обставини докорінно змінилися, самодер­жавний режим був знищений, влада в російській державі перейшла до Тимчасового уряду.

Питання державного самовизначення України з перших днів Лютневої революції привело до започаткування національним конгресом, що відбувся 6-8 квітня 1917 р., загальноукраїнського громадсько-політичного центру Центральної Ради. До неї ввійшли представники всіх українських партій, а провідну роль у ній відігравали помірковані ліберали з Товарист­ва українських прогресистів та соціал-демократи. Головою Центральної Ради було обрано Михайла Грушевського - видатного історика та авто­ритетного вченого, котрий повернувся із заслання. Центральна Рада іні­ціювала переговорний процес з Тимчасовим урядом стосовно автономії України. Однак останній відмовився визнавати автономний статус України та вносити будь-які суттєві зміни в її адміністративно-територіальний ста­тус. Більше того, було поставлено під сумнів саму правочинність Центра­льної Ради як виразниці волі українців, оскільки вона не була обрана все­народним голосуванням.

Така позиція російського уряду значною мірою спонукала українських державників до більш рішучих дій. В умовах загальнонаціонального під­несення і безпорадності Тимчасового уряду 23 червня Центральна Рада видала І Універсал, в якому проголосила прагнення України до націо­нально-територіальної автономії у складі Росії. Універсал репрезентував Центральну Раду як вищий представницький орган українського народу. Незважаючи на обережність самостійницьких устремлінь тогочасного ре­волюційного руху України, проголошення І Універсалу можна вважати ва­жливим етапом у творенні української автономії.

Реалізацію висунутих у І Універсалі положень було покладено на пе­рший уряд автономної України - Генеральний Секретаріат, утворений 29 червня 1917 року. Його очолив Володимир Винниченко, який одно­часно виконував обов'язки генерального секретаря внутрішніх справ. До Генерального Секретаріату входили такі генеральні секретарі: генераль­ний писар П. Христюк, секретар військових справ С Петлюра, міжнаціо­нальних справ С. Єфремов, фінансових справ X. Барановський, земель­них справ Б. Мартос, судових справ В. Садовський, харчових справ М. Стасюк, освітніх справ І. Стешенко, пошт і телеграфів М. Шаповал. Крім безпартійного Барановського, всі інші секретарі належали до соціа­лістичної орієнтації.

Зрозумівши, що кроки України до набуття державності є серйозними, Тимчасовий уряд почав шукати порозуміння з Центральною Радою. У ре­зультаті тривалих переговорів було досягнуто певних поступок з боку Ро­сії - Тимчасовий уряд погоджувався визнати найвищим органом виконав­чої влади України Генеральний Секретаріат, влада якого поширювалася на п'ять із дев'яти губерній краю - Київську, Полтавську, Волинську, По­дільську та Чернігівську. Як передбачалося, уряд мав, з одного боку, зві­тувати перед Центральною Радою, а з другого - затверджуватися Тимча­совим урядом. Центральній Раді також було дозволено розробити авто­номний статус України, який згодом мали затвердити Всеросійські установчі збори. Тобто йшлося лише про досить примарну автономію України, яка не розглядалася російським урядом як самостійна держава.

Дана угода знайшла своє втілення у двох документах - Заяві Тимча­сового уряду і II Універсалі Центральної Ради, проголошеному 16 липня 1917 року. 29 липня Генеральним Секретаріатом був підготовлений Ста­тут Вищого Управління України, що мав унормувати стосунки між двома урядами, а також стати правовою основою діяльності українських органів влади. На думку М. Грушевського, Статут мав стати першою Конституцією України. Проте цей державно-правовий документ був відхилений Тимча­совим урядом, натомість 17 серпня з'явилася видана Петроградом «Тим­часова інструкція Генеральному Секретаріатові Тимчасового уряду на Україні». Вже сама назва цього документа підкреслює, а подальші статті стверджують, що Генеральний Секретаріат є органом Тимчасового уряду, а не Центральної Ради - вищого органу народного представництва Украї­ни. Відповідно остання фактично перетворювалася на якийсь дорадчий, приватний орган при Генеральному Секретаріатові, позбавлений законо­давчих прав. Тимчасовий уряд також «визначив» територіальні межі української автономії, яка позбавлялася своїх споконвічних територій Харківщини, Катеринославщини, Херсонщини, Таврії і Бессарабії.

Згідно з Інструкцією майже вдвічі скорочувалася чисельність генераль­них секретарів, новий уряд позбавлявся найважливіших сфер державної діяльності - військової, продовольчої, судової, транспортної, поштової. Як видно, російський уряд на чолі з О. Керенським не збирався визнавати автономію України, а продовжував вважати її звичним царським генерал-губернаторством, адже параграфи Інструкції фактично скасовували укра­їнську автономію [59]. Проте, незважаючи на такий дискримінаційний ха­рактер зазначеного документа, Центральна Рада все ж ухвалює, за сло­вами Винниченка, «першу дійсну і дійову Конституцію України».

Досягнувши угоди з Тимчасовим урядом, Центральна Рада могла те­пер братися за управління країною. Однак дуже швидко виявилося, що українському уряду гостро бракує волі, вміння управляти державою. За­мість швидкого вирішення нагальних проблем, таких, як: відновлення правопорядку, створення дієздатної армії, забезпечення міст продуктами, організація роботи залізниць, ефективного розв'язання земельного пи­тання, київські урядовці гаяли час у безкінечних суперечках про межі своєї влади.

Захоплені власною революційною риторикою, молоді та недосвідчені українські політики намагалися відмежуватися від старого ладу. Особливо промовистим у цьому відношенні було їх ставлення до військових та чи­новників. Ідеологи Центральної Ради, відкинувши готовність прекрасно дисциплінованих і споряджених військових формувань заприсягти на вір­ність Центральній Раді, доводили, що революція усувала необхідність регулярної армії. Аналогічним було їхнє ставлення до державних службов­ців, які були для них уособленням старої гнобительської буржуазної держави, а голова уряду Винниченко назвав їх «найгіршими і найшкідливішими людьми». Проте вже незабаром стало зрозумілим, що управляти країною без армії та чиновників неможливо. По Україні ширилась анархія й безладдя.

Більшовицьке збройне повстання 7 листопада 1917 р. у Петрограді змінило хід подій, які набули кардинально революційного характеру. Ро­сійський Тимчасовий уряд було повалено. Жовтневий переворот привів до влади більшовицьку партію на чолі з Володимиром Леніним, яка ста­вила собі за мету перебудову соціально-економічного життя країни на комуністичних засадах. Утвердження радянської влади в Україні почалося відразу після перевороту в Петрограді. Більшовики зосередилися, в основ­ному, в східних промислових районах (Донбас, Харків). У великих містах Донбасу та на короткий час ще майже в десяти містах України більшовики взяли владу без збройної боротьби. В інших регіонах країни соціальна база більшовиків була слабкою, авторитет незначним.

Позбавлена будь-яких зобов'язань щодо Росії та рятуючи край від анархії, Центральна Рада 22 листопада проголосила III Універсал, яким оголошувалося створення Української Народної Республіки (УНР) як автономно) державної одиниці, але в складі Російської республіки, яка «має стати демократичною федерацією». Вперте обстоювання федерації з Росією, у якій вже посилювалася влада більшовиків з їх негативним став­ленням до автономії України, стало черговою помилкою провідників Цент­ральної Ради.

Юрисдикція УНР поширювалася на дев'ять українських губерній: Київ­ську, Подільську, Волинську, Чернігівську, Полтавську, Харківську, Кате­ринославську, Херсонську, Таврійську (без Криму), а долю Курщини, Холмщини, Вороніжчини та інших територій з українською більшістю населення мала вирішити організована воля самого народу [7, с 109].

НЕ Універсал став насправді першим самостійним державно-правовим документом України у новітній історії, для якого характерна конституційна спрямованість. Він відзначався демократичними засадами, прагненням розв'язати національне питання. Універсал проголошував націоналізацію землі, що лише поглибило анархію та невдоволення селян, землевласни­ків та духовенства. Генеральний Секретаріат був перетворений на Раду Міністрів.

Про значення Універсалу один з його творців В. Винниченко писав так: «Тепер ми мали засоби для того, щоб розпоряджатися всіма справа­ми власної держави. Всі державні апарати переходили до рук Генераль­ного Секретаріату, всі фінансові засоби були до його розпорядимості, вся військова сила підлягала його наказам» [11]. Водночас у ньому не йдеться про відокремлення від Російської республіки, а навпаки стверджується потреба у збереженні єдності, прагнення стати «федерацією рівних і віль­них народів». Сама Центральна Рада, хоча й проголошує себе вищим органом державної влади в Україні, все ж таки вважається тимчасовим органом - до скликання Установчих Зборів України.

Отже, державність України у той період виникла не як безпосередній наслідок широкого національного руху, а як природна реакція на розпад централізованої влади Російської імперії, як засіб запобігти внутрішньому занепаду і хаосу. В цьому суть і драматизм того історичного моменту, що багато в чому визначило подальший перебіг подій та їх трагічний фінал

Сподіваючись, що Центральна Рада стане стабілізуючим чинником в анархії, що поширювалась, владу українського уряду визнали й неукраїн­ські партії, більшість рад і навіть більшовики (хоча для останніх це був вимушений і тимчасовий крок). На той час Центральна Рада ще користу­валася підтримкою значної частини населення, що довели результати виборів до Всеросійських Установчих зборів, на яких українські партії одержали понад 70 відсотків голосів, тоді як більшовики лише десять. Ще відчутнішою була поразка останніх на Всеукраїнському з'їзді Рад, який вони самі скликали в грудні 1917 року. Оскільки більшість делегатів пред­ставляла українське село, більшовицьким представникам довелося поки­нути з'їзд та виїхати до Харкова. Там, на організованому ними Всеукра­їнському з'їзді Рад було оголошено Центральну Раду поза законом і про­голошено створення Радянської Української Республіки як федеративної частини Російської радянської республіки. Влада переходила до Цент­рального Виконавчого Комітету рад робітничих, солдатських та селянсь­ких депутатів. Створений на з'їзді більшовицький уряд оголосив себе у стані війни з Центральною Радою. Одночасно на Україну з Росії почався наступ більшовицьких військ. Подальший перебіг подій, зокрема загроза окупації та необхідність самостійницького статусу на мирних переговорах у Бресті, зумовили прийняття радикальнішого у незалежницькому аспекті документа.

З перспективи часу можна визнати, що Центральна Рада своєю впер­тою політикою федерації з Москвою втратила дорогоцінних вісім місяців та велике піднесення українського народу творити свою власну державу. З цих причин III Універсал не справив на людей більшого враження, ніж два попередні, хоча з політичного боку він був значнішим.

Навіть несміливі державницькі намагання Центральної Ради суперечи­ли політиці більшовицького Раднаркому в Росії, який після ультиматиму 17 грудня 1917 р. розпочав агресію проти УНР. Напередодні вирішальних боїв за Київ 22 січня 1918 року Центральна Рада ухвалила свій IV Універсал, яким проголошувалося, що УНР «стає самостійною, ні від кого не залеж­ною, вільною, суверенною Державою Українського Народу» [75, с. 76]. Дже­релом влади за IV Універсалом є народ України (принцип народного суве­ренітету). До виборів Українських Установчих Зборів найвищим представ­ницьким органом залишається Центральна Рада та її виконавчий орган Рада Народних Міністрів. Така організація державної влади, що покликана вирішувати проблеми становлення нової держави у вкрай складних умовах, мала перехідний характер. Замість постійної армії передбачалося створен­ня народної міліції. Важливим моментом цього документа є прагнення якнайшвидшого прийняття Конституції УНР.

В Універсалі передбачалося переобрання волосних, повітових та місь­ких дум, а до того часу уряд мав співпрацювати з органами місцевого самоврядування, «вибраних із місцевої людності». Проблема взаємовід­носин державного управління і місцевого самоврядування у той історич­ний період була надзвичайно актуальною, а тому її вирішення, на думку М. Грушевського, було важливою умовою успішного державницького по­ступу України.

Отже, ухвалення IV Універсалу ознаменувало відновлення державно­сті України. Були прийняті державні символи, закон про українське грома­дянство та про адміністративний поділ краю на землі, яких мало бути трид­цять, схвалений закон про грошову систему, за яким вводилася націо­нальна грошова одиниця гривня, була проведена календарна реформа, впроваджувався західноєвропейський час. Україна була визнана незалеж­ною державою, правоспроможною вступати у міжнародні відносини. Так, у лютому 1918 р. між УНР, з одного боку, та Німеччиною, Австро-Угорщи­ною, Болгарією і Туреччиною - з іншого, було підписано Брестську угоду.

До важливих державотворчих і правових документів Центральної Ра­ди слід віднести й схвалений 28 квітня 1918 року проект Конституції Української Народної Республіки, який, однак, не набрав правової чиннос­ті та не був реалізований, залишившись лише історико-правовим докумен­том доби Української держави 1917-1918 років. Його поява стала зако­номірним підсумком розвитку політичного процесу в Україні, започаткова­ного в березні 1917 року. Конституція юридично оформила відродження державності України і створила політико-правові основи становлення де­мократичного суспільства.

IV Універсал і Конституція УНР були останніми державно-правовими актами Центральної Ради. Підсумовуючи, можна зазначити, що протягом року Центральна Рада виступала основним політичним і державотворчим чинником в Україні, досягнувши окремих успіхів, але й зазнавши трагічних помилок. До найважливіших причин невдач можна віднести ігнорування провідниками УНР двох основ державності - боєздатної армії та апарату державного управління. Не маючи дієздатного управлінського апарату, Центральна Рада не могла налагодити і підтримувати дійові зв'язки з гу­берніями та сільською місцевістю, де зосереджувалося найбільше її при­хильників. Не меншої шкоди для становлення державності завдала й відсутність єдності щодо напрямів державного будівництва, яка з усією драматичністю виявилась у гострій ворожнечі двох провідних міністрів уряду - Винниченка і Петлюри. Якщо останній вважав, що основні зусил­ля слід спрямовувати на утвердження державних інститутів, то перший наполягав на проведенні негайних і радикальних соціальних перетворень з метою виправдання сподівань мас.

Однак головну причину поразки Центральної Ради слід шукати у нерозвиненості українського національного руху. За словами І. Мазепи, голови уряду УНР: «Особливість українського руху під час революції 1917 p. була в тому, що гасла українського національного самовизначен­ня, які революція висувала на порядок денний, фактично падали на ґрунт ще зовсім непідготовленого й неорганізованого українського життя» [52, с 56].

Центральна Рада змушена була розпочинати будівництво держави ще до завершення процесу формування нації, який в Україні проходив з помітним запізненням порівняно з іншими східноєвропейськими націями (поляками, чехами, фінами). Більш як двохсотлітній період бездержавнос­ті та панування царського режиму в Україні майже знищили вияви держав­ницьких устремлінь у ментальності народу, і, що особливо трагічно,- в його політичної еліти, яка виявилася неспроможною здійснити високу мі­сію утворення власної держави. Тому, коли випала сприятлива історична нагода для здобуття свободи, в Україні фактично не знайшлося харизматичних політичних лідерів, які б відповідали виклику доби, здатних до ор­ганізації державного життя. За справу державотворення взялися молоді та недосвідчені політики, для яких партійні інтереси подекуди переважали над державними. Це дало підстави згодом Винниченку визнати: «Воісти­ну, ми за тих часів були богами, які бралися з нічого творити цілий новий світ» [47, с 12], а В. Липинському зауважити: «українська інтелігенція, бу­дучи відірвана від управління, була позбавлена обов'язку мишлення про те, як реально здійснюється влада і хто її здійснює... До політичної праці ця інтелігенція показала себе абсолютно нездатною» [62].

# 1.7.2. Українська гетьманська держава

Помилки Центральної Ради, наступ більшовиків у кінцевому підсумку спричинили її падіння. 29 квітня 1918 р. у Києві на Всеукраїнському з'їзді хліборобів-землевласників, який зібрав 6432 делегати від 8 українських губерній, було вирішено встановити монархічну форму державного прав­ління і проголосити Гетьманат з відновленням приватної власності. Деле­гати з'їзду одноголосно обрали гетьманом України почесного отамана Вільного козацтва генерала Павла Скоропадського. Перший республі­канський етап української державності закінчився, на зміну йому прийшов другий - монархічний.

Гетьман зіткнувся з великими труднощами, що залишилися у спадок від соціалістичної Центральної Ради, яка так і не спромоглася створити дієздатний державний механізм. Серед перших рішень Гетьманату було встановлення Української Держави замість Української Народної Рес­публіки, проголошеної Центральною Радою. Оприлюднені «Грамота до всього Українського Народу» та «Закони про тимчасовий державний устрій України про гетьманську владу» стали правовими основами діяль­ності гетьманської держави. Згідно з цими актами скасовувалися почи­нання Центральної Ради і встановлювався режим особистої влади Гетьмана. Йому належало виняткове право видавати закони, призначати і звільняти голову виконавчої влади - Отамана Ради Міністрів та затвер­дження складу уряду. Гетьман здійснював зовнішню політику, управляв військовими справами, був верховним суддею країни.

До позитиву можна віднести прагнення Української Держави до впо­рядкування законодавчого процесу і законності як форм державного управління. З цією метою у «Законі про тимчасовий державний устрій України» вписано спеціальний розділ «Про закони». У ньому передбачено процедуру законодавчого процесу і верховенство закону в державному житті. Всі накази та розпорядження гетьмана вступали в законну силу ли­ше після відповідного підтвердження головою уряду або відповідним міні­стром (контрасигнації).

Голова уряду (Отаман Ради Міністрів) та міністри відповідали перед Гетьманом за загальний стан державного управління, за свою діяльність, особисті розпорядження. Члени уряду були наділені значними владними повноваженнями. Так, для оперативного вирішення важливих державних питань міністрам надавалося право не тільки тлумачення законів, а й ви­дання підзаконних актів (розпоряджень) після попереднього їх схвалення Радою Міністрів. їх повноваження передбачали розробку законодавчих актів у відповідній сфері державного управління. Це було зумовлено праг­ненням якнайшвидшого створення правового поля для забезпечення життєдіяльності держави у нелегких тогочасних умовах. Закон, що отри­мав підтримку уряду, мав бути скріплений підписом Гетьмана.

Необхідно відзначити створення нового спеціального органу - Фінан­сової Ради - для ведення справ державного кредиту і фінансової політики. Рада Міністрів визначалася як орган законодавчої ініціативи та «вищого державного управління». Було створено 13 міністерств, у структурі Ради Міністрів для управління справами функціонувала Державна Генеральна Канцелярія, яку очолював Генеральний Секретар, та службу державного контролю. Зокрема, діяли міністерства як галузевого, так і функціонально­го спрямування: внутрішніх справ, військових справ, закордонних справ, фінансів, юстиції, промисловості й торгу, шляхів, народного здоров'я та опікування, земельних справ, народної освіти та мистецтва, праці, харчо­вих справ, сповідань. Велику роль у державотворчому процесі відігравала Державна Генеральна Канцелярія, головними функціями якої були забез­печення законотворчої діяльності держави та здійснення політики з пи­тань державної служби. Крім Генерального Секретаря, до цього органу державної влади входили його товариші, юридична рада, департамент законодавчих справ, включаючи архів та бібліотеку, загальний департа­мент, секретаріат Ради Міністрів, окремий відділ кодифікації законів, дер­жавна друкарня.

Забезпеченням та проведенням державної політики в сфері держав­ної служби займався загальний департамент. Основними напрямами його роботи були: оформлення та оголошення наказів про призначення на посади, ведення формулярних списків державних службовців централь­них та місцевих державних установ, ведення реєстру всіх державних та місцевих органів з обов'язковим розписом компетенцій та повноважень, затверджених у статутах.

Обговоренням законопроектів у першому читанні та поточних урядо­вих питань за законом від 18 травня 1918 року займалася новостворена Мала рада міністрів, до якої входили товариші міністрів і особи, які їх за­ступали. Головою цього органу призначався один із міністрів або їх това­ришів за призначенням Ради Міністрів. Міністри були наділені правом іні­ціативи розгляду тих чи інших питань, вони у будь-який час могли брати участь у засіданнях Малої ради й користуватися правом вирішального голосу.

Аналіз повноважень гетьмана дає підстави вважати їх такими, що поєднують в собі елементи законодавчої та виконавчої влади. Крім цьо­го, і Генеральний Суд призначався гетьманом. Пояснити встановлення такої авторитарної влади можна бажанням Гетьманату якнайшвидше покінчити з безладдям, хаосом та навести елементарний порядок у державі. Саме така процедура здійснення владних повноважень запро­ваджувалася тимчасово на період до обрання парламенту - Сойму. З іншого боку, запроваджена практика «скріплення» правових актів чле­нами уряду, яку можна вважати своєрідним делегуванням вищих управ­лінських повноважень та відповідальності з боку глави держави, під­тверджує наявність елементів демократичності у здійсненні влади в Українській державі.

Прагнення створити законодавче забезпечення наступності вищої державної влади та нормативно визначити відповідний порядок й про­цедури простежуються у документі - «Тимчасовому законі про верхов­не управління державою на випадок смерти, тяжкої хвороби і перебу­вання поза межами держави ясновельможного пана Гетьмана всієї України».

Як очікувалося, українські політики, більшість з яких були соціалістами й членами Центральної Ради, різко негативно поставалися до гетьмансь­кої держави. Тому майже всі відомі українські діячі відмовилися від за­прошення взяти участь у формуванні уряду. Це змусило гетьмана зверну­тися до політиків, не пов'язаних з українським рухом, тим самим даючи підстави для звинувачень опозиції у «неукраїнськості» уряду. Лише відо­мий український історик Дмитро Дорошенко погодився зайняти посаду міністра закордонних справ у новому кабінеті, очолюваному Федором Лизогубом - нащадком старого козацького роду. Всі інші посади міністрів зайняли висококваліфіковані професійні чиновники - переважно росіяни чи зрусифіковані українці.

Досить швидко це дало свої результати: за якихось декілька місяців в Україні запрацював дійовий адміністративний апарат, який почав наводи­ти порядок у суспільному житті. На місцях службовці Центральної Ради заміщалися досвідченими управлінцями - старостами, які призначалися із земельних власників, народних діячів, військових. Багато з них виконува­ли управлінську роботу ще у царські часи.

Гетьманський уряд узявся до розробки низки законів, без яких не мог­ла існувати держава. Упродовж п'яти місяців було ухвалено близько трьохсот законів, які унормовували життя громадян України. З-поміж ін­ших важливих законодавчих актів на особливу увагу заслуговує закон щодо встановлення Сенату Української держави, який мав бути Найви­щим Судом України. Він складався з трьох генеральних судів: адміністра­тивного, цивільного і карного.

Переформовано військові частини для створення боєздатної армії, зроблено спробу відновлення українського козацтва - резерву збройних сил. Почала діяти поліція і державна безпека, функції яких виконувала Державна варта.

Заслуговують на увагу зовнішньополітичні успіхи Української держави завдяки міністру закордонних справ Д. Дорошенку. У стислі терміни впер­ше в історії нашого державотворення на правовій основі був створений центральний апарат зовнішньополітичного відомства, а 14 червня 1918 р. Рада Міністрів ухвалила Закон «Про посольства і місії Української держа­ви», який створив організаційно-правову базу для формування мережі дипломатичних установ країни. Якщо Центральна Рада мала офіційні ди­пломатичні стосунки лише з чотирма державами, то Українська держава у 1918 р. була визнана тридцятьма державами та обмінялася посольствами з дванадцятьма країнами, у тому числі з Російською Федерацією. На ос­нові Закону «Про заклад генеральних консульств і консульських агентств за кордоном» було відкрито консульства у Петрограді та Москві з уповно­важеними у Калузі, Ржеві, Рязані, Тамбові, Ярославлі, консульські агент­ства у Мінську, Гельсингфорсі, Новочеркаську, Тифлісі, Батумі, П'яти­горську, Самарі, Омську, Ташкенті, Новомиколаївську та ще двадцять - у місцях компактного проживання українців у Центрально-Чорноземній об­ласті, Поволжі, Сибіру, Уралі, Далекому Сході, Кавказі, Туркестане Серед­ній Азії [24].

Було ратифіковано Брестський мирний договір, укладено ряд дого­ворів та союзів з Грузією, Доном, Кубанню. Гетьманському уряду вдало­ся здійснити необхідні дипломатичні та політичні дії для приєднання Криму до України на правах автономного краю. Однак висадка на півос­трів десанту Антанти та підрозділів Добровольчої армії Денікіна пере­шкодила здійсненню цих державотворчих намірів. До України було при­єднано українські землі Мінської, Могилівської, Курської, Воронезької губерній.

Вдалі кроки зроблено у формуванні власної банківської мережі та встановленні української грошової системи. Відновився залізничний рух, для чого були налагоджені занедбані залізниці і мости, відремонтовано локомотиви.

Унаслідок судової реформи та ухвалення нових законів поліпшилася діяльність судів Але особливо вражаючими були досягнення уряду в гуманітарній сфері випущено кілька мільйонів примірників україномов­них підручників, у більшості шкіл запроваджено українську мову навчан­ня Для державних службовців та вчителів Генеральна Канцелярія нака­зала влаштувати курси українознавства Міністерства оборони, шляхів, пошт і телеграфів видали накази про переведення всього діловодства на українську мову Було засновано близько 150 нових україномовних гімназій, у тому числі в сільських районах У Києві та Кам'янці-Подільсь-кому відкрилися два нових університети, засновано національний архів та бібліотеку Кульмінацією державотворчої діяльності гетьманської держави стало створення 24 листопада 1918 р Української Академії наук Так за якихось декілька місяців Українська Держава досягла таких успіхів у царині культури, про які мріяли багато поколінь української ін­телігенції

Однак поряд із названими здобутками, існували й фатальні для Геть­манату політичні прорахунки Всі вони виходили, насамперед, із кола со­юзників гетьмана По-перше, його компрометувала залежність від німців, очевидна мета яких зводилася до економічної експлуатації України По-друге, однобічна орієнтація уряду на великих землевласників і буржуазію поступово відштовхнула від нього селянство, робітництво, національну інтелігенцію По-третє, багато хто вважав, що Скоропадський занадто прихильний до росіян, які займали більшість урядових портфелів та адмі­ністративно-управлінських посад Зважаючи на все це, гетьманській владі не вдалося досягти необхідного компромісу між різними соціальними гру­пами тогочасної держави А кардинальна зміна зовнішньополітичного кур­су держави, яка оформилася грамотою П Скоропадського від 14 листо­пада 1918 р про федеративне об'єднання з небільшовицькою Росією та зміна складу уряду, з відставкою нечисленних проукраінських урядовців, остаточно підштовхнула всі антигетьманські сили до активізації своїх дій За цих умов наростала антигетьманська боротьба, формувалася потужна опозиція, яка влітку оформилася в Український Національний Союз Зго­дом було створено опозиційний уряд - Директорію у складі п'ятьох осіб (В Винниченко, С Петлюра, Ф Швець, А Макаренко, О Андрієвський) [52, с 91]

Отже, державотворчий досвід Української держави гетьмана Павла Скоропадського становить значний інтерес для сучасної України. Говорячи про цілий ряд прорахунків гетьманського уряду, все ж слід наголосити на позитивних зрушеннях у створенні дійо­вих механізмів функціонування державної влади, відзначити успіхи у культурно-освітній сфері, міжнародному утвердженні держави. Цей досвід заслуговує не тільки на увагу, а й на детальне вивчення та запозичення всього корисного для сучасної практики українсь­кого державотворення.

# 1.7.3. Директорія Української Народної Республіки

Під тиском військ Директорії 14 грудня 1918 року гетьман Скоропадсь­кий зрікся престолу (його уряд проіснував менш як вісім місяців) Так пе­рестала існувати гетьманська Українська Держава У Києві проголошено відновлення Української Народної Республіки Рада Міністрів передала владу Директори, яку очолив Володимир Винниченко

Під час збройної боротьби з гетьманатом Скоропадського та певний час після Гі закінчення Директорія УНР була революційним органом, наді­леним диктаторськими повноваженнями поєднувала законодавчу вико­навчу і судову влади Державне управління третьої форми української державності започаткувала Декларація Української Директори, проголо­шена після вступу Л військ до Києва У цьому програмному документі кон­ституційного характеру визначався порядок формування вищих органів державної влади Відповідно до політичної ситуації Директорія визнає себе як «тимчасову верховну владу революційного часу» і поділяє свою діяльність на два етапи Перший - відновлення демократичних принципів, проголошених в Універсалах Центральної Ради, другий - це «творення нових, справедливих, відповідних до реального відношення сил у державі, соціальних і політичних форм» Поновлювався також принцип народного суверенітету, планувалось обрання делегатів трудящих на Конгрес Тру­дового Народу України Цей орган вищої влади розглядався як тимчасо­вий але зі значно більшими повноваженнями ніж Директорія, і в перспек­тиві мав бути замінений Установчими Зборами - представницьким і зако­нодавчим органом держави

Уряд Директорії оприлюднив ряд відозв - проти поміщиків і буржуазії Була прийнята постанова про негайне звільнення всіх призначених при гетьманові державних службовців, частину з яких притягнули до судової відповідальності Уряд також планував установити в Україні національний варіант радянської влади, вибивши, таким чином з рук більшовиків один з їхніх найголовніших пропагандистських козирів

Важливе політичне значення мав Акт Злуки, урочисто проголошений Директорією УНР у Києві під дзвони Святої Софи 22 січня 1919 року «Од­нині воєдино зливаються століттями одірвані одна від одної частини єди­ної України - Західноукраїнська Народна Республіка (Галичина, Букови­на і Угорська Русь) і Наддніпрянська Велика Україна

Здійснилися віковічні мри, якими жили і за які умирали кращі сини України Однині є єдина незалежна Українська Народна Республіка» [74]

Наступного дня Трудовий конгрес, як вищий представницький орган українського народу, майже одноголосно ратифікував документ про об'єднання двох державних утворень Остаточне ухвалення конституцій­них документів покладалося на Українські Установчі Збори об'єднаної України, до скликання яких справа так і не дійшла Універсал, підписаний представниками Директори УНР і ЗУНР визначав територію держави ЗУНР отримала назву Західна область Української Народної Республіки (ЗО УНР) і повну автономію. Такий союз можна визначити як конфедера­тивне утворення, адже ЗО УНР зберегла свої органи законодавчої та ви­конавчої влади, сферу та обсяг їх компетенції: УНРада і Державний Сек­ретаріат виконували цивільну та військову владу на території ЗО УНР. Певним чином координувалися лише військова та зовнішньополітична діяльність: узгоджено командування на фронтах, визначено спільну деле­гацію на світову конференцію. Короткий час членом Директорії був Є. Петрушевич - голова УНРади ЗО УНР.

Були проведені вибори до Конгресу, який 22 січня 1919 року ухвалив принципово важливі державно-правові документи - «Універсал Трудового Конгресу України» та «Закон про формування влади в Україні», які не були розвинуті у конституційні акти. В Універсалі зазначається, що внаслі­док тривалих воєнних дій на різних фронтах, Конгрес не може здійснюва­ти свою діяльність на постійних засадах, а уповноважує «вести державну роботу Директорії», яка «доповнюється представником од Наддністрянсь­кої України (Галичини, Буковини, Угорської України)».

Для продовження законотворчого процесу Конгрес утворив комісії з головних напрямів державного будівництва: оборони, земельну, освітню, бюджетну, закордонних справ і харчування. Таким чином, вища державна (у тому числі й законодавча) влада на час перерви у засіданнях конгресу делегувалася Директорії. До Директорії входили С. Петлюра (голова) та два члени - Ф. Швець та А. Макаренко [63, с. 162].

Виконавча влада через Директорію доручалася Раді Народних Мініст­рів, яка була відповідальною за свою роботу перед Трудовим Конгресом. До уряду, очолюваному Ісааком Мазепою, входило дванадцять міністрів і Державний Секретар.

Визначалася також структура місцевих органів влади. Враховуючи помил­ки часів Центральної Ради, тепер місцеві владні повноваження мали здійс­нювати «представники правительства Республіки, які мають працювати в тісному контакті і під контрольом повітових і губерніальних Трудових Рад, які складаються пропорціально з представників селянства і робітництва» [75, с. 94]. До речі, подібна система місцевої влади функціонує сьогодні в Україні.

З метою закріплення демократичного ладу планувалася підготовка за­кону про вибори «Всенародного Парляменту Незалежної Соборної Укра­їнської Республіки».

Проте, небагато з поставлених цілей вдалося здійснити новому уряду, який працював у надзвичайно важких внутрішніх і зовнішніх умовах. Клю­чове питання внутрішнього життя, через яке між українськими партіями відбувся розкол, зводився до того, якою має бути нова влада - парла­ментською демократією чи українським різновидом системи рад. Цей конфлікт поширився і на зовнішню політику Директорії. Помірковані соціа­лісти на чолі з С. Петлюрою наполягали на співробітництві з Антантою, а ліві радикали, очолювані В. Винниченком, схилялися до союзу з Москвою. Так, міжпартійні та міжособистісні суперечності лідерів держави призвели до розколу Директорії. Після від'їзду Винниченка за кордон, з 11 лютого 1919 р. влада перейшла виключно до Симона Петлюри, який, вийшовши з рядів УСДРП, став головою Директорії.

Здійснюючи революційну перебудову всіх структур гетьманської дер­жави, діячі Директорії не мали чіткого уявлення, чим їх замінити. Револю­ційна стихія селянства, яка змела гетьманську владу, виявилася неспро­можною протистояти наступові регулярних радянських військ і почала дуже швидко перероджуватись у руйнівну анархію. Через свій непродума­ний радикалізм Директорія залишилася без підтримки переважної біль­шості спеціалістів, промисловців, державних чиновників - усіх, без кого нормальне функціонування державного механізму неможливе. Відставка та еміграція найвідоміших керівників українського руху - Грушевського, Винниченка, Чехівського, Шаповала та інших - справили негативне вра­ження на армію та державний апарат.

За цих умов 11 січня 1919 р. виникла Всеукраїнська Національна Рада (ВНР), яка поставила за мету скликати Державний Сейм (передпарла­мент) і оголосити тимчасову Конституцію УНР. Відповідно до постанови Ради Міністрів розпочала роботу спільна комісія, але проект основного закону так і не був затверджений урядом УНР. Натомість 12 листопада 1920 p. C. Петлюра затвердив два юридичних акти конституційного зна­чення: «Закон про тимчасове верховне управління та порядок законодав­ства в Українській Народній Республіці» та «Закон про Державну Народну Раду УНР». Ці документи мали авторитарний характер і були відвертим відходом від демократичних соціалістичних гасел, започаткованих навесні 1917 року. Хоча в них і проголошувалися народний суверенітет, верхо­венство влади народу, принцип поділу влад та ін., але деформація демо­кратії режимом особистої влади Голови Директорії була очевидною.

Перший із зазначених законів - досить лаконічний документ, що рег­ламентував діяльність тільки вищих державних органів. Розподіл повно­важень державних органів влади у ньому виписаний не зовсім чітко. Так, Рада Народних Міністрів набуває законодавчих функцій нарівні з Держав­ною Народною Радою. Більш детальним є другий закон, який регламенту­вав діяльність законодавчого органу УНР - Державної Народної Ради, яка діятиме до скликання парламенту УНР.

Наступ у другій половині 1919 р. Червоної, Добровольчої та польської армій зумовив катастрофічні військові невдачі військ Директорії. Після ряду поразок був залишений Київ, уряд переїхав до Вінниці, а згодом під його контролем залишилася лише невеличка територія подільської землі навколо Кам'янця-Подільського - так званий «чотирикутник смерті». З метою врятування становища частина армії УНР перейшла кордон Поль­щі, а інша - на чолі з генералом М. Омеляновичем-Павленком - вируши­ла у перший Зимовий Похід (6 грудня 1919-6 травня 1920 р.) оператив­ними тилами більшовицької та денікінської армій.

Опинившись в оточенні ворожих сил, будучи у безвихідному стано­вищі, С. Петлюра змушений шукати союзника проти Червоної Армії. Так у квітні 1920 р. визрів союз із Ю. Пілсудським, що втілився в угоду -«Варшавський договір». Він містив підписані 21 і 24 квітня політичну та воєнну конвенції. Згідно з цим документом в обмін на визнання незалеж­ної Української Народної Республіки та військову допомогу поляків до Польщі відходила Східна Галичина територією 162 тис. кв. км і населен­ням 11 млн осіб (кордон Польської держави 1772 р.) [29, с. 31]. Укла­даючи договір з Польщею, С. Петлюра вважав союз з поляками тимча­совим, тактичним кроком, спрямованим проти Радянської Росії. Однак в українському і польському суспільствах договір викликав неоднозначну реакцію, адже фактично він перекреслив Січневу 1919 року злуку між УНР та ЗУНР і був сприйнятий галичанами як зрада букві й духу Акту злуки. Майже всі українські партії виступили проти Варшавського дого­вору, навіть члени Директорії відмежувалися від нього, визнавши неза­конним та таким, що не відповідає українським національним інтересам. Прем'єр-міністр уряду УНР І. Мазепа на знак протесту подав у відставку, що спричинило урядову кризу.

Такий вимушений крок С. Петлюри був показовим, адже він означав те, що Україна вже не мала достатньої військово-політичної та економіч­ної потуги самотужки вирішувати свою долю і бути самостійним гравцем на політичній карті тогочасної Європи. Тому для збереження держав­ності змушена була шукати ситуаційних союзників, виходячи не з їх лю­бові до нашої Батьківщини, а із спільності інтересів та тих компромісів, на які вони були здатні заради своїх амбіційних планів стосовно східних територій. Але й союз із Польщею вже не міг допомогти зберегти ук­раїнську державність. Відступом 21 листопада 1920 р. військ УНР за межі України завершилися національно-визвольні змагання 1917-1920 років.

Слід зазначити, що для подальшої боротьби за незалежність важли­вим фактором є те, що Уряд УНР з його державним апаратом не капіту­лював і не підписав з ворогом жодної мирової угоди, а «під тиском воро­жих сил та з огляду на несприятливу міжнародну ситуацію відійшов на другу лінію наших бойових позицій» [20]. Як зазначив С. Петлюра: «...наша боротьба в історії українського народу буде записана золотими буквами. Ми виступили на арену історії тоді, коли весь світ не знав, що таке Україна. Ніхто не хотів її визнати, як самостійну державу, ніхто не вважав нашого народу за окрему націю. Єдиною боротьбою, упертою і безкомпромісовою, ми показали світові, що Україна є, що її народ живе і бореться за своє право, за свою свободу й державну незалежність... За час двохлітньої нашої боротьби ми створили українську націю, яка й на­далі активно боротиметься за свої права, за право самостійно й ні від кого незалежно порядкувати на своїй землі» [64].

# 1.7.4. Західноукраїнська Народна Республіка

Після нищівної поразки в жовтні 1918 р. Австро-Угорської імперії у вій­ні підвладні їй народи, у тому числі українці Західної України, розпочали підготовку до створення власних незалежних держав. Державне відро­дження на західноукраїнських землях хоч і відбувалося під значним впли­вом подій на Наддніпрянщині, проте майже у всіх аспектах намагання за­хідних українців створити державу докорінно відрізнялися від спроб схід­них українців.

Коли стало очевидним, що імперія приречена, 18 жовтня 1918 р. українські парламентарі, керівники політичних партій, церковні ієрархи східної Галичини та Буковини - всього 150 чоловік - утворили Українську Національну Раду, що мала діяти як представницький орган. До її складу ввійшли українські депутати обох палат імператорського парламенту, га­лицького та буковинського сеймів, а також по три представники керівних органів провідних партій Західної України. Очолив новий орган влади го­лова парламентського представництва Євген Петрушевич. Рада, спира­ючись на право самовизначення народів, проголосила Українську держа­ву на території Галичини, Північної Буковини та Закарпаття. Нове держав­не утворення відразу ж опинилось у гострому конфлікті з поляками, які також претендували на територію Східної Галичини і готувалися захопити Львів. У цей критичний момент група молодих українських офіцерів, очо­люваних Дмитром Вітовським, не задовольняючись повільним легалістичним намаганням Ради добитися визнання Української держави, вдалася до рішучих дій. У ніч з 31 жовтня на 1 листопада українські військові з'єднання заволоділи Львовом та іншими містами Східної Галичини. Хоча значну частину Буковини зайняли румунські війська, а Закарпаття зали­шилося під владою Чехословаччини, все ж велика частина Галичини була в руках українців.

9 листопада Українська Національна Рада сформувала уряд - Дер­жавний Секретаріат (згодом - Рада Державних Секретарів ЗУНР) на чолі з досвідченим парламентарієм, адвокатом Костем Левицьким. Уряд складався із державних секретарств, очолюваних державними секрета­рями: К. Левицький (голова Державного Секретаріату і секретар фінансів), Д. Вітовський (військові справи), С. Голубович (судівництво), Я. Литвинович (торгівля і промисловість), О. Барвінський (віросповідання і тимчасово освіта), І. Мирон (шляхи), О. П'ясецький (пошта і телеграф), І. Макух (пуб­лічні роботи), С Баран (земельні справи), І. Куровець (охорона здоров'я), А. Чарнецький (суспільна опіка і праця). Начальником Харчового уряду став С. Федак[86].

10 листопада уряд склав присягу, тоді ж було прийнято назву нової держави - Західно-Українська Народна Республіка (ЗУНР). Нова рес­публіка за площею 70 тис. кв. км майже не відрізнялася від інших серед­ніх країн Європи - Австрії, Угорщини, Греції. За кількістю населення - 6,2 млн чол. - вона переважала Швецію, Норвегію, Фінляндію, Голландію, Данію. 71 відсоток населення становили українці, 14 - поляки, 13 - євреї, 2 - інші, в основному німці [88].

22 листопада, не зумівши придушити повстання поляків, українці за­лишили столицю Львів, уряд переїхав до Тернополя, а з січня 1919 р. но­вою резиденцією Державного Секретаріату став Станіслав. У результаті урядової кризи, було сформовано новий урядовий кабінет на чолі з юрис­том Сидором Голубовичем.

Саме у Станіславі було здійснено перші послідовні спроби створити діючу систему державного управління. Завдяки тому, що конституційна практика Австрії навчила західних українців цінувати адміністративну сис­тему та брати у ній участь, в Західно-Українській Народній Республіці,"на відміну від УНР, за короткий час удалося створити досить ефективну сис­тему державного управління.

«Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії», ухвалений Українською Національною Радою 13 листопада 1918 р., став конституційним актом, хоча й дуже обмеженим за змістом - усього 5 артикулів: назва, границі, державна суверенність, заступництво, герб і прапор. У ньому окреслено головні засади і принципи державного ладу: внутрішня суверенність ЗУНР належала народові, який мав її виконувати через посередництво, обране рівним, безпосереднім, таємним та пропорційним голосуванням. До об­рання на таких засадах парламенту (Установчих Зборів) ці функції здійс­нює Українська Національна Рада і Державний Секретаріат.

22-26 листопада відбулися вибори до УНРади, наділеної представни­цькими і законодавчими функціями, до якої ввійшло 150 депутатів. Пере­важна більшість з них стояла на національно-ліберальних позиціях, не була схвальна до радикальних соціально-економічних перетворень, відда­ючи перевагу в своїй діяльності державному будівництву. До парламенту потрапили знакові фігури краю - письменники В. Стефаник, А. Крушельницький, О. Попович, науковці К. Студинський, М. Кордуба, С. Дністрянсь­кий, О. Барвінський, митрополит А. Шептицький, священики А. Бандера, С. Онишкевич, правники С. Голубович, К. Левицький, Р. Перфецький [51, с 81].

Природно, що для ефективного функціонування державного механіз­му в умовах війни постала необхідність у створенні оперативного держав­ного органу. Оскільки УНРада у її повному складі за складних історичних умов була надто громіздкою для оперативного виконання своїх функцій щодо конституювання державності (призначення членів уряду та інших вищих державних чиновників, скасування законів тощо), то для розв'язан­ня цих проблем 4 січня 1919 р. її членами було обрано спеціальний дер­жавшії орган - Виділ Української Національної Ради. Виділ обирався на час каденції УНРади - аж до сформування нового Виділу [36, с. 97]. Згідно із «Законом про Виділ УНРади» до нього входили 10 членів на чолі з Президентом УНРади Є. Петрушевичем. Верховна влада належала УНРаді, а Виділ здійснював призначення і звільнення членів Державного Секрета­ріату, вищих посадових осіб, а також виконував привілеї, амністії, переві­ряв і оголошував закони тощо. Рішення приймалися більшістю присутніх (але не менше 6 членів). Певною мірою (за способом утворення та повно­важеннями) цей орган був своєрідною президентською радою.

Виконавча влада належала Державному Секретаріату, який складав­ся з президента Ради, державних секретарів і окремих державних секре­тарів і був відповідальний перед УНРадою. Президентом республіки став голова УНРади Є. Петрушевич.

На місце тимчасової влади ЗУНР швидко поставила цілком сформо­ваний державний апарат. Згідно з розпорядженнями УНРади, на всій те­риторії держави належало ліквідувати всі старі органи місцевої влади й управління. Замість них шляхом виборів мали бути утворені нові, україн­ські. Зокрема, у сільських і містечкових громадах ними могли стати гро­мадські й міські комісари та їх дорадчі органи - т. зв. прибічні ради, а у повітах - державні повітові комісари та повітові національні ради. Вони фактично керували всіма цивільними організаціями і справами повіту, окрім суду, війська, залізниць, пошти і телеграфу. Ці функції здійснювали спеціальні повітові та окружні коменданти.

У всіх повітах належало загальними виборами обрати повітові націо­нальні ради, а у громадах та містах - громадянські та міські ради. На ви­конання цього закону Державний Секретаріат видав розпорядження «Про державну адміністрацію». У перших числах листопада на всій території ЗУНР відбулися вибори до місцевих органів влади й управління.

16 листопада 1918 р. видано закон «Про адміністрацію Західно-Укра­їнської Народної Республіки», який регламентував порядок утворення, структуру та функції місцевих органів влади та управління. На відміну від східноукраїнських урядів, ЗУНР незабаром уже створила досить розгалу­жену та добре організовану систему органів місцевої влади, авторитетної серед населення. Місцеве управління спиралося на старі австрійські мо­делі та базувалося на попередньому австрійському законодавстві, коли воно не суперечило інтересам і цілям Української держави. Це пояснюва­лося тим, що за короткий час існування ЗУНР неможливо було видати нові закони у всіх сферах функціонування держави.

Для охорони громадського порядку у багатьох повітах і громадах оби­рали народну міліцію, у деяких - зберігали, оновивши її склад, державну жандармерію, яка виконувала функції охорони державного порядку. У Львові сформовано Команду державної жандармерії ЗУНР, підпорядковану Державному Секретаріатові внутрішніх справ. Усього територія респуб­ліки була поділена на 23 відділи жандармерії [51, с. 90]. Цікаво, що поряд з українцями у жандармерії служили поляки, німці та євреї [94]. Надалі повітових комісарів призначатиме і звільнятиме Державний Секретаріат внутрішніх справ. їм підпорядковувалися повітові військові коменданти і коменданти жандармерії, а повітові комісари, у свою чергу, призначали громадських і міських комісарів. У законі зазначалося, що там, де насе­лення вже обрало комісарів, ці особи підлягали затвердженню вищими державними органами.

Суди згідно із законом від 21 листопада 1918 р. були незалежні від інших гілок державної влади. Судочинство ґрунтувалося на австрійських зразках і передбачало верховну інстанцію - найвищий Державний суд у Львові.

Незважаючи на війну, ЗУНР вдалося забезпечити на своїй території стабільність і порядок, навіть прийняти Закон про землю від 14 квітня 1919 р. та запровадити до обігу свою валюту - гривню і карбованці. Надзвичайно швидке та ефективне створення апарату державного управління являло собою унікальне досягнення у всій Східній Європі. Як слушно зазначив М. Косів: «Політичний устрій ЗУНР становив собою ідеальну модель сучас­ної європейської демократичної правової держави. Нині ми тільки можемо уявляти (з аналогією до інших розвинених європейських держав), яких вер­ховин економічного добробуту, національно-політичних свобод ми досягли б, якби ця держава не була анексована іноземними інтервентами» [38]. Вели­кою мірою цей феномен став результатом схильності галичан до су­спільної організованості, що дуже розвинулась у довоєнні десятиліття.

Вражаючим організаційним досягненням ЗУНР було створення Укра­їнської Галицької Армії (УГА). Знову ж таки, на відміну від Східної України, галичани швидко зрозуміли необхідність формування сильної боєздатної армії, спроможної відстояти незалежність республіки. Загальна мобіліза­ція і формування нових військових частин відбувалися швидко та органі­зовано, і до весни 1919 р. у складі УГА було понад 100 тис. вояків.

У зв'язку з погіршенням воєнної ситуації 9 червня 1919 р. Президія Виділу УНРади та Державний Секретаріат здійснили реорганізацію дер­жавного управління. Було прийняте рішення скасувати посаду президента та Державний Секретаріат і «надати право виконувати всю військову і цивільну державну владу, яку досі на основі Конституції виконував Виділ УНРади і Державний Секретаріат, уповноваженому Диктаторові Євгено­ві Петрушевичу» [52, с 277], до скликання Пленуму УНРади. Отже, дикта­тор отримав представницькі та виконавчі повноваження, а законодавча та судова влада належали Українській Національній Раді. Для здійснення покладених на нього урядових функцій Є. Петрушевич утворив державний інститут Головноуповноважених - своєрідний Державний Комітет Обо­рони, який у практичній роботі керувався виключно вказівками диктатора. Слід зазначити, що проголошення диктатури Петрушевича викликало не­задоволення лідерів галицьких і буковинських соціал-демократів (О. Без-палко, С. Вітик), підтриманих С. Петлюрою. Директорія вважала його не­законним, розглядаючи як державний переворот.

У зв'язку з розбіжностями урядів УНР і ЗО УНР та вкрай несприятли­вою міжнародною ситуацією наприкінці 1919 p., делегація ЗО УНР у Парижі відмовилася від спільних дій з УНР і проводила цілком незалежну політи­ку. А на початку 1920 р. уряд ЗО УНР повернувся до попередньої назви -ЗУНР, розірвавши Акт Злуки. Таким чином, це об'єднання мало більш політичний та ідеологічний характер, ніж державно-юридичний, бо не були вироблені його правові засади та не відбулося ратифікації відповідними органами обох держав. Разом з тим, як зазначає історик В. Литвин, Акт Соборності став могутнім виявом волі українців до етнічної й територіаль­ної консолідації, свідченням їх динамічної самоідентифікації, становлення політичної нації [48].

26 червня 1919 р. Рада послів Антанти визнала за Польщею право на окупацію Східної Галичини з метою «захистити ці території від більшови­зму». Діставши дозвіл на використання переведеної з Франції армії гене­рала Ю. Галлера (організованої на американські кошти, забезпеченої зброєю, офіцерами та інструкторами країн Антанти) для окупації Східної Галичини, уряд Ю. Пілсудського 28 червня розпочав наступ проти україн­ців по всьому фронту. Звернення урядів ЗОУНР і УНР до Верховної Ради Паризької мирної конференції з вимогами зупинити агресорів верховода­ми Антанти не сприймалися. Вони, не вірячи у можливість українців ство­рити власну державу, остаточно вирішили долю Східної Галичини і Захід­ної Волині на користь Польщі.

Частини Галицької армії героїчно билися за кожен клаптик своєї землі, але не встояли перед переважаючими силами польських військ. 16-17 лип­ня після запеклих боїв на рубежі Збруча галицькі війська були змушені відійти за кордони Батьківщини. Так поразкою українців завершилась українсько-польська війна. Перейшовши Збруч у районі Кам'янця-Подільсь-кого, УГА з'єдналася з частинами Дієвої Армії Директорії, які воювали водночас і з червоноармійцями, і з білогвардійцями. На терені УНР розпо­чався новий етап у галицько-наддніпрянських державних стосунках, який відкривав ще одну реальну можливість для співпраці. Значною подією тих років був спільний похід об'єднаної української армії на Київ 1919 року. Невелика ЗУНР виставила армію чисельністю 45 тис. бійців, армія ж УНР -35 тисяч. З'єднана армія здобула кілька блискучих перемог, зокрема вліт­ку 1919 р. було взято Київ. Однак наступ військ Денікіна і неузгодженість дій Петлюри та Петрушевича змусили українців відійти до Житомира, де вони опинилися в квадраті смерті: зі сходу атакували білогвардійці, з пів­ночі - червоні, а з заходу й півдня на них очікували польська і румунська армії. Ситуацію ускладнила жахлива епідемія тифу, що спалахнула в ар­мії. Осінні поразки на фронті, вкрай несприятлива міжнародна ситуація та неочікуваний перехід УГА на бік Денікіна змусили Петлюру з рештками своїх військ перейти Збруч, на контрольовану Польщею територію. Саме ця трагічна ситуація призвела до союзу С. Петлюра-Ю. Пілсудський, який і досі неоднозначно оцінюється.

На жаль, успіх тоді не прийшов до України, справжньої інтеграції двох українських держав не відбулося. Розпочавши боротьбу, галичани мали надію на допомогу українських військ Східної України, що б значно підня­ло шанси на перемогу. Але сталося так, що східні українці не вберегли своєї держави, не кажучи вже про допомогу ЗУНР. Трагічну поразку мож­на пояснити також тим, що між двома українськими урядами розбіжності були більші, ніж здатність їх розв'язувати. По-перше, між керівництвом обох утворень з питань стратегії і тактики, вибору союзників, використан­ня військових сил існували серйозні розходження, які призвели до напру­жених стосунків між Директорією Петлюри й диктаторством Петрушевича. Теоретично Директорія була всеукраїнським урядом і тому претендувала на верховенство, проте на практиці саме уряд ЗО УНР мав сильнішу ар­мію, ефективніший апарат державного управління й тому не бажав цілко­витого підпорядкування. По-друге, обидва уряди розходилися в ідейних переконаннях: Директорія складалася майже виключно з представників лівих партій, а праві - були в опозиції, тоді як західноукраїнський уряд спирався на праві партії на чолі з Петрушевичем, який вважав політику соціал-демократів і С. Петлюри майже більшовицькою [85]. По-третє, різновекторність зовнішньополітичних орієнтацій обох українських проводів, унаслідок якої Петлюра та його оточення були готові до переговорів з поляками та не виключали можливості спільних дій з радянським урядом В. Леніна для спільної боротьби з Денікіним, у той час як Петрушевич і його уряд орієнтувалися на військову боротьбу з Польщею та Радянською Росією, не заперечуючи укладення угоди з білогвардійцями. Тобто два уряди шукали союзу з ворогами один одного. Така політика дезорганізу­вала спільні дипломатичні зусилля, що врешті-решт обернулося розчле­нуванням території України між кількома державами.

Ситуація в стосунках УНР - ЗО УНР загострювалась у міру дедалі бі­льшого зосередження влади в цих державних утвореннях в одних руках. С Петлюра не бажав ділити владу з Є. Петрушевичем, не визнавав його диктаторської посади і всіляко прагнув повністю підпорядкувати Галичину. Це, звичайно, викликало відповідну реакцію, що приводило до обопільних актів зради. Такі розбіжності особливо проявилися під час об'єднавчого наступу українців проти більшовиків на початку серпня 1919 року. Невдала спроба визволення Києва прискорила остаточну поразку українських армій, які опинилися між чотирма ворожими силами: більшовиками, білогвардій­цями, поляками і румунами. У квітні 1920 р. завершила свою півторарічну збройну боротьбу за державність Українська Галицька Армія [51, с 306].

Спочатку Петрушевич виїхав до Відня, де сформував уряд у вигнанні, а згодом Петлюра знайшов притулок у Польщі, а їхні війська перейшли до партизанської боротьби - єдиної можливої в тих умовах форми опору. У трагічному фіналі залишки двох українських урядів і армій опинилися в таборах своїх взаємних ворогів. Так завершилася доба УНР. За Ризьким мирним договором між РСФРР, УСРР і Польщею 1921 p., українські землі були поділені між чотирма державами: Радянською Росією, Польщею, Ру­мунією та Чехословаччиною.

В історії української державності настав найтяжчий багаторічний пе­ріод, який характеризують як «держава ідеї, але без державної території» [60]. Впродовж багатьох років уряд УНР, який офіційно називався «уря­дом УНР в екзилі», міняв місце осідку в Польщі, Франції, Чехії, Німеччині, США, Канаді.

Причини невдач державного будівництва в Україні у 1917-1920 pp. Я. Пеленський пояснює такими основними факторами: проблема націо­нальної еліти, брак політичної консолідації всіх національних сил у справі побудови самостійної держави, антидержавний спосіб мислення населен­ня, інтервенція радянської Росії [69, с 105-106].

Аналізуючи причини поразки української революції та державності, варто навести слова В. Липинського, який стверджував, що «боротьба за створення Української Держави - тобто за здобуття повної волі для украї­нської нації - була ведена людьми, які в державну незалежність України не тільки перед тим ніколи не вірили, а навіть до самої ідеї державної не­залежності ставилися з погордою й вороже» [46].

Розглядаючи цей складний період української історії, варто погодити­ся зі словами І. Дзюби, який зауважив: «Впад УНР не можна вважати ціл­ковитою поразкою українського руху, оскільки визвольні змагання окрес­лили історичну перспективу, дали могутній імпульс пробудженню націо­нальних сил і змусили більшовицьку владу змінити свою українську політику, визнати право українського народу на бодай формальну держав­ність у вигляді соціалістичної республіки» [22]. А Лисяк-Рудницький наго­лошує, що «самостійницька ідея, утверджена збройною боротьбою, що тривала до 1921 p., а також безупинними зусиллями та жертвами наступ­них десятиліть, стала спільним надбанням усіх українських патріотів, без різниці політичних переконань» [47, с. 19].

# Глава 1.8. УКРАЇНА ПІД ВЛАДОЮ ТОТАЛІТАРНОЇ СИСТЕМИ (1920-1991)

# 1.8.1- Становлення радянської влади в Україні у 20-ті роки

Радянські республіки, які утворилися на території колишньої Російсь­кої імперії на початку 20-х років, були формально самостійними, але фак­тично - були частинами однієї держави без назви, але з пануючими у кож­ній з них єдиної більшовицької партії. Радянська Україна мала територію 452 тис. кв. км, її населення становило 25,5 млн чоловік [42].

Радянська влада, що встановилася на українських землях, прагнула юридично підтвердити своє панування. З цією метою на Всеукраїнському з'їзді Рад, що відбувся у березні 1919 p., була прийнята «Конститу­ция Украинской Социалистической Советской Республики». Остаточно її редакція прийнята Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом 14 березня 1919 р. Цей основний закон, в основу проекту якого було по­кладено конституцію РСФРР, ґрунтувався на марксистсько-ленінському вченні про соціалістичну революцію та диктатуру пролетаріату. Тому він більшою мірою був політичним, ніж правовим документом. Державною формою диктатури пролетаріату Конституція визначала Республіку Рад, у якій вся повнота державної влади належить трудящим у формі Рад робіт­ничих, селянських і червоноармійських депутатів. Це означало, що Радян­ська Республіка проголошена класовою організацією. Зрозуміло, що як у всякій диктатурі, тут не було поділу влади, вся повнота влади формально належала Радам. Водночас реальна влада була зосереджена в руках ЦК КП(б)У і РНК, які були виконавцями волі ЦК РКП(б). Про судову владу на­віть не згадувалося. Центральним органом влади визначалися Всеукраїн­ський з'їзд робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК) і Рада Народних Комісарів (РНК), у компетенції яких перебували всі питання загальнодер­жавного значення. З'їзди мали скликатися не рідше, ніж двічі на рік.

До виключної компетенції ВУЦВК належало формування РНК, питан­ня про кордони, зовнішні стосунки, збройні сили, визначення напрямів розвитку народного господарства та деякі інші. РНК складалася з голови та народних комісарів - завідувачів особливих відділів ВУЦВК та деяких інших осіб, призначених ВУЦВК, і діяла за повноваженнями, наданими їй ВУЦВК. На місцях органами радянської влади вважалися з'їзди губернсь­ких, повітових та волосних рад, міські та сільські ради й обрані ними вико­навчі комітети (виконкоми). Зовсім не було визначено регламенту діяль­ності законодавчої влади, не означено термінів виборів до неї.

Політичний курс щодо України розроблявся в Москві й враховував пе­редусім інтереси центру. А вони диктували необхідність уніфікації всіх сфер життя України відповідно до норм, що складалися в Російській Фе­дерації. Так, початок 1920 р. ознаменувався посиленням «воєнно-кому­ністичної економічної» політики. її втіленням стало рішення раднаркому РРФСР від 29 січня 1920 р. про введення в країні обов'язкової трудової повинності. Органи влади наділялися повноваженнями на свій розсуд за­лучати громадян до праці, спрямовувати їх туди, куди вважалося доціль­ним. Тих, хто ухилявся від виконання розпоряджень, переслідували за законами воєнного часу. Політика воєнного комунізму включала також націоналізацію всієї землі та промислових підприємств, раціонування урядом продуктів і товарів та найбільш ненависний захід - експропріацію зерна у селян (продрозверстку).

Одночасно керівництво РКП(б) прагнуло створити в Україні органи державної влади, підконтрольні партії більшовиків. Це було першочерго­вим завданням, і керівництво більшовицької партії, не чекаючи виборів до Рад, рішенням «згори» утворювало надзвичайні органи влади - револю­ційні комітети (ревкоми). Верховна законодавча і виконавча влада пере­давалася Всеукраїнському революційному комітету, утвореному 11 груд­ня 1919 р. на спільному засіданні ВУЦВК і РНК УСРР, яке відбулось у Москві. Головою нового органу став Григорій Петровський, раднарком очолив Християн Раковський.

ЦК РКП(б) доклав чимало зусиль для формування місцевих більшо­вицьких органів. У березні 1920 р. IV конференція КП(б)У прийняла рі­шення про створення комітетів незаможних селян (КНС). їхнім завдан­ням було втілення політики більшовиків на селі і, особливо, боротьба із заможним селянством з метою поступової ліквідації його політичного та економічного впливу. Через півроку в республіці налічувалося вже 10 799 комітетів. Будучи фактично наділеними функціями органів влади, вони майже повністю обмежили права сільських рад.

Проте політика воєнного комунізму не дала очікуваних результатів, навпаки, становище в економіці різко погіршилося, що призвело до різкого невдоволення більшовиками та вилилось у військові заколоти, великі ро­бітничі страйки та селянські повстання, які після червоного терору 1920 р. та голоду 1921-1922 років охопили всі радянські республіки, у тому числі й Україну. Зіткнувшись з масовим опором політиці комуністичного будів­ництва, В. Ленін був змушений визнати провал політики воєнного комуні­зму й необхідність поступок, особливо селянам. 21 березня 1921 р. на X з'їзді партії було прийняте рішення про перехід до нової економічної політики (НЕП). Суть непу зводилася до того, щоб заспокоїти селянство і забезпечити йому стимули до підвищення виробництва продуктів харчу­вання. Замість реквізицій зерна уряд обклав селян продовольчим подат­ком, сплативши який, селянини міг продавати надлишки зерна за будь-якими ринковими цінами. Це створило стимул для розвитку сільського господарства.

Для підвищення ефективності інших секторів економіки був скасова­ний урядовий контроль над внутрішньою торгівлею, знову передані у при­ватне господарювання або в оренду колишнім власникам невеликі заводи і фабрики й навіть заохочувались іноземні інвестиції. Також здійснено пе­рехід від обов'язкової праці до вільного найму, від карткової системи до ринкової торгівлі, проведено грошову реформу, децентралізацію управ­лінням промисловістю - скасовано главки, а підприємства об'єднано в госпрозрахункові трести («Донвугілля», «Південсталь», «Цукротрест» і т. п.). Услід за трестами почали виникати організації для закупівлі сировини, планування торговельних операцій і збуту продукції - синдикати. Проте така лібералізація економічних відносин була лише тимчасовою політи­кою компромісів, вимушеним кроком відходу від негайного будівництва комунізму за Марксом. Ленін і його партія не збиралися відмовлятися від побудови соціалістичної економіки.

Нова економічна політика почала швидко приносити позитивні результати у народному господарстві, особливо поліпшилася ситуація в сільсь­кому господарстві України, яке у 1925-1926 pp. за обсягами виробництва зерна вийшло на довоєнний рівень. Водночас не слід ідеалізувати і пере­більшувати значення непу. Він не означав повного повернення до ринко­вої економіки, а був лише тимчасовим тактичним відступом партії більшо­виків від своїх принципів державного будівництва. Система управління економікою за своєю суттю залишалася командно-адміністративною.

Неп в Україні мав свої особливості, адаптовані до місцевих умов. Це позначилося на збереженні окремих ознак автономності, насамперед, у зовнішній політиці: аж до 1923 р. радянський уряд України підтримував закордонні зносини, уклавши 48 міждержавних угод; а також у державно­му будівництві; політиці так званої українізації; зовнішній торгівлі й навіть існуванні окремої української радянської армії.

Проте межі компетенції загальнодержавних і республіканських органів не мали чіткого юридичного розмежування, все більше центр проводив політику втручання у поточні справи республік. Не сприяла автономізації й організаційна побудова більшовицької партії, коли КП(б)У розглядалась як звичайна обласна організація. Домінування РКП(б) у країні привело до підміни представницьких та виконавчих органів республік партійними ор­ганами, в яких більшість становили комуністи - провідники політики ЦК РКП(б).

Договір між РСФРР і УСРР прискорив подальшу уніфікацію державних органів двох республік. 28 грудня 1920 р. Голова раднаркому РСФРР В. Ленін і нарком закордонних справ Г. Чичерін підписали у Москві з X. Раковським договір про воєнний і господарський союз, який отримав назву «Договірної федерації» [30, с. 273]. Для практичної реалізації проголоше­них спільних завдань уряди обох держав об'єднували сім наркоматів: вій­ськових і морських справ, зовнішньої торгівлі, фінансів, праці, шляхів, пошт і телеграфу та вищі ради народного господарства [42]. Об'єднані нар­комати входили до складу Раднаркому РСФРР і мали уповноважених при РНК УСРР на правах народних комісарів. Це означало, що державне управління найважливішими сферами життя України здійснювалося з Мо­скви вищими загальнофедеральними органами влади та управління РСФРР. Така обставина нерідко викликала напруженість у стосунках між Росією та іншими радянськими республіками, особливо, коли центральні відомства РСФРР приймали дискримінаційні щодо цих республік рішення, в основному з господарських і бюджетних питань. Були спроби втручання також у сфери життя України, які все ще залишились у виключному відан­ні уряду республіки. Наприклад, наркомат соціального забезпечення РСФРР без погодження з урядом УСРР провів об'єднання органів соцза­безу двох республік. Такі приклади були непоодинокими. Ніякого право­вого механізму, здатного нейтралізувати централістські тенденції відомств РСФРР, не існувало. Численна армія чиновників центральних установ Росії розглядала сукупність радянських республік як єдину державу і прагнула управляти ними як звичайними адміністративно-територіальними одиницями цієї держави. Обговорювалося навіть питання про економічне районування - поділ України на дві економічні області - Південну з центром у Харкові та Південно-Західну з центром у Києві та керівним центром ВНРГ РСФРР у Москві. Прийняття такої пропозиції означало б ліквідацію економічної цілісності України.

У 1920 р. був здійснений перерозподіл України на 12 губерній, замість 9, які існували за часів Російської імперії: Волинську, Донецьку, Катерино­славську, Київську, Кременчуцьку, Миколаївську, Одеську, Олександрійську (з 1921 p.-Запорізьку), Подільську, Полтавську, Харківську, Чернігівську.

Для координації діяльності економічних наркоматів було створено Раду Праці та Оборони, при якій діяв єдиний плановий центр -Державна пла­нова комісія. Головним її завданням стало розроблення єдиного загаль­нодержавного господарського плану та шляхів його виконання. Перебудо­вано також діяльність економічних наркоматів, для спрямування роботи їх місцевих органів при губернських виконкомах створено економічні ради.

З метою посилення партійного чинника у керівництві народним госпо­дарством в апарат ЦК набрано цілий ряд спеціалістів-господарників, вве­дено інститут відповідальних працівників для виїздів у регіони. Були поси­лені партійні осередки на підприємствах - на «партійно-господарську ро­боту» партія направила тисячі комуністів з Червоної Армії.

І з'їзд Рад ЗО грудня 1922 р. прийняв пропозицію про затвердження Декларації про утворення Союзу РСР і Союзний договір. Так було утворе­но Союз Радянських Соціалістичних Республік, до якого ввійшли Ро­сійська Федерація, Українська СРР, Білоруська СРР, Закавказька Феде­рація (Грузія, Вірменія, Азербайджан). Цей договір проголошував, що не­залежні радянські республіки добровільно і на рівноправних засадах вступають у державний союз і передають низку своїх повноважень орга­нам центральної влади.

У виключному віданні союзного уряду перебували:

* зовнішня торгівля;
* армія і флот;
* іноземні справи;
* транспорт;
* поштово-телеграфний зв'язок.

Для виконання цих функцій створювалися загальносоюзні наркомати.

Фінанси, промисловість, робочі ресурси, виробництво продуктів хар­чування були у компетенції союзно-республіканських наркоматів, хоча їхню політику визначав центр.

До сфери державного управління республіканських урядів було відне­сено:

* внутрішні справи;
* освіту;
* юстицію;
* землеробство;
* соціальне забезпечення;
* охорону здоров'я.

Завершенням юридичного оформлення нового державного утворення стало прийняття Конституції СРСР на II з'їзді Рад у січні 1924 року. Вона складалася з двох частин: Декларації і Договору про утворення СРСР. Конституція передбачала декларативне право виходу республік із спіль­ного державного утворення та встановила, що територія республік не мо­же бути змінена без їхньої згоди. На основі цього IX Всеукраїнський з'їзд Рад у травні 1925 р. прийняв новий текст Конституції УСРР, яка законода­вчо закріпила входження України до складу СРСР. Республіка остаточно втратила всі ознаки незалежності.

Українська СРР була другою за чисельністю населення та територією республікою Радянського Союзу. В 1925 р. вона займала територію 450 тис. кв. км і мала населення 28 млн чоловік. Столицею України став Харків. Згідно з урядовою постановою від 1922 року «Про адміністратив­но-територіальний поділ УСРР і про спрощення радянського апарату» замість існуючої чотириступеневої системи територіальної організації влади (губернія-повіт-волость-село) запроваджувалася нова трирівнева система врядування: округ-район-село з ліквідацією губерній. Ці зміни були започатковані у 1923 р. і станом на 01.08.1925 р. територія республіки складалася з 41 округу, 680 районів, 10314 сільрад, 70 місь­ких і 155 селищних рад.

Входження Української СРР до складу СРСР, псевдофедеративної єдиної багатонаціональної держави з сильними централізаторськими тенденціями, ще більше звузило суверенні права України, на багато десятиліть поставило долю українського народу в залежність від політики центру, який уособлювався з ЦК ВКП(б), союзним урядом, союзними відомствами.

У результаті прийнятої у 1925 р. постанови ЦВК СРСР «Про врегулю­вання кордонів УСРР з РСФРР і БСРР» поза межами республіки залиши­лася значна кількість українців. Спираючись на дані перепису населення 1926 р., ЦК КП(б)У зазначив, що «на безпосередньо прилеглій до УСРР території РСФРР залишилося українське населення понад 2 млн, яке роз­ташоване компактними масами в Курській і Воронезькій губерніях та Північнокавказькому краї» [ЗО, с 276].

Отже, входження України до СРСР та прийняття конституцій СРСР і УСРР юридично оформили обмежений суверенітет республіки з подаль­шим її перетворенням в звичайну адміністративну одиницю радянської унітарної держави з декларативним федералізмом. Проте сам факт існу­вання Української Соціалістичної Радянської Республіки з чітко визначе­ними територіальними межами, власним державним апаратом, із можли­вістю розвивати національну культуру, науку, мову, створювали певні мо­жливості для збереження української самоідентичності.

# 1.8.2. Радянська модернізація України у 30-ті роки

Наприкінці 20-х років у партійно-державному керівництві СРСР пере­могли сили, що перебували на позиціях посилення диктатури та адмініст­рування в політичній та економічній сферах та готових до посилення кур­су радикальних перемін. Під керівництвом Йосипа Сталіна, який вийшов переможцем у запеклій боротьбі за владу, було скасовано неп і почато перехід до силових, адміністративно-командних методів управління еко­номікою та суспільними процесами. Радянський Союз поставив завдан­ням за якесь десятиліття «наздогнати й перегнати капіталістичний світ» в економічному відношенні та перетворити СРСР у сучасну велику державу.

Розпочалося «розгорнуте будівництво соціалізму по всьому фронту». Для цього передбачалося за небувало короткий час здійснити величезні економічні перетворення, передусім у важкій промисловості. Проект гран­діозних змін, ухвалений XV з'їздом ВКП(б) у грудні 1927 p., називався п'ятирічним планом. В його основі лежала форсована індустріалізація країни, згортання непу, пріоритет державного планування над ринком, проведення рішучих і швидких реформ. Старий госпрозрахунковий на­родногосподарський механізм, сформований в умовах непу, для реаліза­ції гігантських сталінських планів був непридатний. З початку п'ятирічки здійснювалася заміна трестівського госпрозрахунку господарським розра­хунком на рівні підприємств. Згідно з постановою ЦК ВКП(б) «Про реорга­нізацію управління промисловістю» саме підприємства, а не трести стали головними ланками управління. Разом з тим, вони були позбавлені еко­номічної самостійності, яку мали трести. Тому важка промисловість УСРР - основа індустріальної республіки - перейшла в підпорядкування загальносоюзних наркоматів. Республіканські наркомати керували лише місцевою промисловістю. Це значно зменшило і так незначні владні пов­новаження республіканського партійно-державного керівництва. Україна, як і всі інші радянські республіки, остаточно втратила економічну само­стійність.

У 30-ті роки в СРСР формується і закріплюється жорстка централізо­вана командна система управління з адміністративно-директивними ме­тодами управління, суворою регламентацією та посиленим зрощенням правлячої партії з державним апаратом. На відповідальні посади в орга­нах державної влади у переважній більшості призначалися комуністи, які мали проводити політику партії в життя. Наприклад, у 1934 р. в Україні серед керівників і спеціалістів важкої промисловості комуністи становили четверту частину; серед директорів підприємств - майже 70%, серед на­чальників цехів та їх заступників - 40% [ЗО, с. 289\. Утворений таким чи­ном партійно-державний апарат, який в СРСР отримав монополію на владу, зводив нанівець роль державних органів, що цілковито підпоряд­ковувалися правлячій комуністичній партії. У результаті утворилася адмі­ністративно-командна система як форма організації суспільства із відповідним типом суспільства. Така система охоплювала суб'єкт державно-політичних рішень (політичну владу), механізм забезпечення виконання цих рішень (управлінський апарат) і об'єкт, на який спрямовано ці рішення (суспільство, клас, соціальну групу, індивід). Слід зазначати, що незважа­ючи на періодичні чистки, в СРСР адміністративний апарат завжди був громіздким. Так, у 1928 р. в Україні у народному господарстві було зайня­то 242 тис. осіб, що працювали в апаратах органів державного і господар­ського управління, в органах управління кооперативних і громадських ор­ганізацій - тобто кожен 8-й з працюючих був апаратником [ЗО, с. 289-290].

У цілому за роки перших п'ятирічок у надзвичайно складних умовах тоталітарного режиму вдалося створити потужну індустріальну базу, що перетворила Україну з аграрно відсталої в економічно розвинуту країну Європи. Проте з утратою економічного та політичного суверенітету, керів­них функцій над промисловістю, якою розпоряджалися союзні відомства, населення республіки не відчуло поліпшення життя. Навпаки, було знову введено розподільні картки споживача, обмежено реальну заробітну пла­ту робітників і службовців, а заощаджені на трудящих кошти пішли на ін­дустріалізацію країни.

Подальші процеси централізації знайшли своє відображення в другій Конституції УСРР, яка була затверджена на XI Всеукраїнському з'їзді Рад 15 травня 1929 року. В ній були вилучені положення Конституції 1919 p., що давали права зносин УСРР з іноземними державами та встановлення основ організації збройних сил. Внесено зміни до адміністративно-тери­торіального устрою - замість округів була зафіксована нова система управління: центр-район-сільрада (міська, селищна). Згідно з постано­вою 1930 року «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління» на території України було створено 484 райони і 18 міст, що підпорядковувалися безпосередньо центру. До складу УСРР увійшла Мол­давська Автономна Соціалістична Радянська Республіка. Життя дуже швидко показало неефективність районів як найвищої ланки адміністра­тивного поділу, тому вже на початку 1932 р. запроваджується трирівнева система управління: центр-облает-район. На території України було створено перші п'ять областей: Харківську, Київську, Вінницьку, Дніпропет­ровську, Одеську, згодом ще дві: Донецьку та Чернігівську. Такий адміні­стративно-територіальний поділ УРСР був закріплений Конституцією СРСР 1936 року і Конституцією УРСР 1937 року.

Протягом наступних років йшло поступове укрупнення районної ланки та утворення нових міст, що безпосередньо підпорядковувалися облас­ним органам. У 1937 р. були утворені нові області - Полтавська, Жито­мирська, Кам'янець-Подільська, Миколаївська, в 1938 р. Донецька об­ласть була поділена на Сталінську і Ворошиловградську, у 1939 р. утво­рено Запорізьку, Сумську та Кіровоградську області.

Детальніше було розроблено положення про центральні органи влади з перевагою виконавчої влади, подальшу централізацію. Центральними органами влади УСРР, як і за попередньою Конституцією, залишалися Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, ВУЦВКта РНК. Якщо за Конституцією 1919 р. з'їзди скликалися двічі на рік, то тепер - один раз на два роки. Сесії ВУЦВК повинні були скликатися тричі на рік. Новацією була поява серед вищих органів влади Президії ВУЦВК, до компетенції якої входило видання декретів, постанов та розпоряджень і затвердження декретів, постанов Раднаркому УСРР. Президії надавалося право законодавчої ініціативи у вищих органах вла­ди СРСР, скасування будь-яких рішень РНК і наркоматів УСРР та окруж­них виконкомів.

Місцевими органами влади вважались окружні та районні з'їзди Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, які збиралися один раз на рік, та їх виконкоми, які теж утворювали президії. Проблема національної безпеки була покладена на Державне Політичне Управління (ДПУ) УСРР, на чолі якого стояв «уповноважений ОДП Союзу РСР». Тоб­то право розв'язувати всі важливі питання в Україні належало чиновникам із Москви.

Ще більш драматичними й радикальними були перетворення на селі. Зосередивши увагу на індустріалізації, радянське керівництво, очевидно, вирішило спочатку не брати на себе величезний тягар, пов'язаний з доко­рінними реформами сільського господарства. Проте незабаром стало ясно, що індустріалізація, як її уявляли керівники ВКП(б), вимагала широкої колек­тивізації. Кризу хлібозаготівель 1927-1928 pp. Сталін вбачав у підступах проти радянської влади «класових ворогів», передусім зміцнілого в умовах непу селянства. Для забезпечення хлібом зростаючої робочої сили в містах і продажу його за кордон державі необхідне було дешеве зерно. Проте за­пропоновані державою ціни селяни вважали надто низькими й відмовляли­ся продавати збіжжя. Розлючений непокорою селянства - «головного воро­га радянської влади» - Сталін вирішує встановити над селом економічний та політичний контроль. Для цього він наказує без усякої попередньої підго­товки розпочати рішучу кампанію суцільної колективізації на селі.

Найбільш зручною формою викачування ресурсів у бюджет були кол­госпи, а тому керівництво ВКП(б) у 1929 р. ставить завдання протягом року завершити суцільну колективізацію. Резолюція пленуму ЦК ВКП(б) «Про сільське господарство України і про роботу на селі» відводить УСРР авангардну роль у цьому процесі. Вишколений в дусі бездумного вико­нання рішень Москви, партійно-державний апарат республіки на чолі з П. Постишевим і М. Хрущовим з надзвичайним завзяттям та власними ініціативами взявся за втілення рішень партії. Колективізація з її спустош­ливими наслідками стала однією з найжахливіших трагедій в історії Украї­ни: було експропрійовано близько 200 тис. селянських господарств, разом із усіма членами сім'ї це становило близько 1,2-1,4 млн осіб. Понад поло­вину з них - приблизно 860 тис. чол. виселили на Північ і до Сибіру. Сталінський «великий перелом» (тобто прискорена індустріалізація та форсовано-примусова колективізація) викликав невдоволення і спротив найширших верств суспільства Документи і факти підтверджують, що відступ від оголошеної 1921 р нової економічної політики створив на селі ситуацію громадянської війни [89, с 38]

Створивши колгоспи, держава встановила над ними всеохоплюючий контроль Поставки державі не залишали селянам майже нічого, колгосп­ники покладалися, в основному, на свою присадибну ділянку Вони були перетворені на людей «нижчого гатунку» Введення 1932 р паспортної системи в містах фактично прикріплювало селян до землі, перетворивши їх у державних кріпаків, об'єктів середньовічної експлуатації

Однак цього сталінському режиму було недостатньо Для цілковитого підкорення українського селянства, знищення індивідуального селянсько­го господарства в 1932-1933 рр в Україні організовується штучний голод Москва відрядила в Україну 112 тис російських більшовиків, які мали слідкувати за хлібозаготівлею їх метою було послаблення біологічної си­ли українського народу і створення заляканої, підпорядкованої верстви населення Цей найжахливіший злочин Сталіна та його поплічників Моло­това Кагановича, Постишева що кваліфікується як інтернаціонально-культурний геноцид [71], був наслідком насильно впровадженої колгосп­ної системи, яку українське село відмовилося прийняти з самого початку колективізації Це був політичний голод - «обдумане творіння бюрокра­тичного розуму» [95] радянського комунізму Трагедія, що забрала, за різними підрахунками, від 7 до 9 мільйонів життів українців, остаточно зламала їх опір колгоспно-феодальній системі, суттєво підірвала сили у відстоюванні споконвічних національних прав Тоталітарний режим свят­кував перемогу - у 1937 р колгоспи в Україні об'єднували 96,1% селянсь­ких господарств і 99,7% посівних площ Селянство поступово звикало до нової системи, яка до Другої світової війни налічувала майже ЗО тис кол­госпів і близько тисячі радгоспів

Одночасно зі зміною політичного, соціально-економічного курсу почав різко зростати наказово-адміністративний стиль політичного керівництва що спиралося на примус, страх, покарання Тоталітарний режим, що утвердився в СРСР у 30-х роках, ґрунтувався на насиллі та репресіях Уся середина 30-х років перетворилась у масовий психоз політичних процесів над шкідниками, агентами, шпигунами та іншими «ворогами народу» Ви­ходячи із заяви Сталіна на XVI з'їзді ВКП(б) про те, що чим більшого роз­маху набуватиме соціалістичне будівництво, тим більшою мірою зроста­тиме опір і протидія з боку ворожих сил, у ті роки було вичищено, як тоді називали, армію, освіту та навіть український радянський уряд і саму бі­льшовицьку партію «Ми будемо знищувати кожного ворога, хоч би він був і старим більшовиком, ми знищимо його сім'ю, кожного, хто своїми діями і думками замахується на єдність соціалістичної держави Знищува­ти будемо безжалісно» - це вислови тирана були закликом до дії караль­ної радянської машини Протягом 1937-1939 рр був фізично винищений практично весь керівний склад КП(б)У, Раднаркому УРСР, Президії Вер­ховної Ради УРСР, апарати Центрального та обласних комітетів КП(б)У, значною мірою апарати Раднаркому УРСР, наркоматів республіки і керів­ники всіх облвиконкомів України, значна частина керівників обласних управлінь і райвиконкомів У 1937-1938 рр підряд загинули голови Рад­наркому УРСР П Любченко та М Бондаренко, жертвами терору стали всі заступники голови Раднаркому УРСР і народні комісари [40, с 385] За­арештовано X Раковського (розстріляно в 1941 р) У ході репресій були знищені такі видатні державні і політичні діячі радянської влади, як В За-тонський, Е Квірінг, В Чубар, Н Попов, П Постишев, С Косюр, К Сухо-млин, М Хитаєвич, С Кудрявцев, І Шелехес, С Саркісов, А Хвиля, І Клименко, В Порайко та багато інших 3 січня 1934 по травень 1938 рр партія втратила приблизно 167708 своїх членів, або 37 відсотків від за­гальної кількості партійців [39, с 192]

Трилітня репресивна кампанія практично повністю винищила весь склад адміністративно-управлінського корпусу республіки господарських керівників На місце знищеного кадрового потенціалу прийшли слабкіші та менш компетентні керівники, які не мали практичного досвіду роботи ви­ще від районної ланки Це вкрай негативно вплинуло на економічний та соціально-культурний розвиток республіки М Хрущов, який очолив парторганізацію України в січні 1938 р , відзначав «Керівництво було майже повністю знищене на всіх рівнях Нам довелося розпочинати з нуля» [6]

Так, поступове формування тоталітарного політичного режиму в умовах СРСР трансформувалося в сталінізм. Підтвердилися на практиці висновки Ш. Монтеск'є, що для великих імперій найбільш придатною формою правління є монархія з деспотичною владою. Й. Сталін перетворився на фактичного диктатора країни, якому в хо­ді масових репресій вдалося повністю підкорити керівництво УРСР, знищивши більшість адміністративного і партійного апарату.

Сталін був майстром поєднання драконівської політики та пропаган­дистських поступок Так, у 1934 р, коли йшла кампанія централізації, за рі­шенням XII з'їзду КП(б)У столицю України було перенесено з Харкова до традиційного центру Києва, у 1936 році напередодні «великої чистки» бу­ла затверджена нова, як називали, «сталінська Конституція СРСР» Вона декларувала права, притаманні демократичним державам, які насправді ніколи не виконувалися Конституція суттєво змінила політичну систему, ієрархію і повноваження вищих органів влади Найвищим органом держав­ної влади проголошувалася Верховна Рада СРСР, такого статусу позбави­лися З'їзд Рад СРСР, ЦВК СРСР і його Президія, РНК СРСР Кількість рес­публік зросла з 4 до 11, підтверджувалось їх право на вихід із Радянського Союзу Було проголошено тезу про перемогу соціалізму в Країні Рад

На основі союзної Конституції XIV Всеукраїнський з'їзд Рад ЗО січня 1937 року затвердив третю Конституцію республіки, яка тепер офіційно називалась Українська Радянська Соціалістична Республіка (УРСР)

Найвищим органом державної влади УРСР стала Верховна Рада, до компетенції якої належали: затвердження народногосподарських планів і державного бюджету, керівництво всіма галузями народного господарства і соціально-культурного розвитку, встановлення відповідності до законо­давства СРСР місцевих податків, зборів і неподаткових доходів, законо­давство про працю, організація суду, надання прав громадянства УРСР тощо. У період між сесіями - Президія Верховної Ради, яка видавала накази, тлумачила закони республіки, контролювала роботу уряду, скасо­вувала рішення обласних Рад у разі їх невідповідності законам, скликала сесії Верховної Ради, могла проводити референдуми та ін.

Верховна Рада створювала уряд республіки - Раду Народних Комі­сарів (РНК) як вищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади. РНК здійснювала керівництво комісарами республіки та іншими підпоряд­кованими їй інституціями, об'єднувала та спрямовувала діяльність упов­новажених загальносоюзних наркоматів, вживала заходів щодо виконання народногосподарських планів, державних і місцевих бюджетів, контролю­вала дії РНК Молдавської АРСР та обласних виконкомів.

На місцях функції державного управління повинні були виконувати обласні, міські, районні, сільські та селищні ради народних депута­тів та їх виконкоми. У 1934 р. за рішенням XVII з'їзду КПРС функціо­нальна система побудови всіх радянсько-господарських апаратів ліквідо­вувалася, перебудовуючись за виробничо-територіальною ознакою.

Що ж до самого типу політичного режиму, то суть його залишалася незмінною - відносна єдність законодавчої, виконавчої та судової влади з формальною перевагою законодавчої у формі рад народних депутатів. Реальна ж влада була цілковито зосереджена в руках більшовицької пар­тії в особі її диктатора. Конституція вперше визначала порядок утворення судових і прокурорських органів і головні принципи їхньої діяльності, що було ширмою в умовах безпрецедентного розгулу беззаконня та масових репресій. Це ж саме можна сказати і щодо статей, які проголошували найширші демократичні права і свободи людини. У Конституції 1937 р. вже з'явився натяк на монопольне становище більшовицької партії.

При виконанні положень Основного Закону проблема виникала, у зв'язку з існуванням непідсудних органів НКВС, позаконституційною діяль­ністю партії, яка монополізувала законодавчу діяльність, взяла на себе розпорядчі функції та функції державного контролю. Партія злилася з апаратом державного управління, перетворившись у деспотичну надструктуру з необмеженими повноваженнями, яка контролювала армію та орга­ни державної безпеки.

Злиття державного апарату з партійним, яке відбулося в СРСР, призвело до підміни керівних функцій держави управлінськими, ко­ли держава замість того, щоб керувати народногосподарськими процесами, починає управляти ними. Це й зрозуміло, бо при тоталі­тарній системі вона - колективний власник і колективний організатор, а тому мусить займатися не властивими їй функціями - управ­ляти економікою, аж до дрібних галузей та підприємств. Лише за тоталітаризму де ржава-партія стає патерналістською державою, державою-общиною.

У такому середовищі формується духовна, ідейна спільність суспіль­ства, людина-колективіст. Для тоталітарного суспільства характерне без­прав'я громадян, обвинувачувально-забороняючий характер законодав­ства, повний контроль влади над життям громадян. Сталінізм нівелював національні особливості народів, продовжуючи великодержавну русифі­каторську політику царизму. В 1939 р. були ліквідовані національні райо­ни, національні сільські та містечкові ради. Настав кінець українізації в республіці, а надалі цей процес почав розглядатись як буржуазно-націо­налістичний, з яким слід вести непримиренну боротьбу.

Особливістю СРСР того часу було те, що каральні органи підпорядко­вувались особисто Сталінові, перетворивши режим не на культ особи, а на тиранію особи. 6 червня 1941 р. Й. Сталін став Головою Ради Народ­них Комісарів, що означало сумісництво посад Генерального секретаря ЦК ВК(б)П та керівника виконавчої влади. Всі номенклатурні працівники партії пройшли у 1940 р. атестацію на присвоєння їм військових звань. Усе це перетворило номенклатуру партії ще й у військову організацію, а партійного вождя - у верховного правителя країни. «Комуністична пар­тія,- писав Сталін,- це своєрідний орден мечоносців усередині країни Рад, який спрямовує органи останньої, одухотворює їх діяльність». Такі ідеї вождя поставили партійні та силові державні структури над народом та органами державної влади.

Радянський Союз став жорстко централізованою унітарною держа­вою, а союзні республіки остаточно втратили залишки автономії. Союзний центр здійснював управління практично всіма сферами політичного, еко­номічного й соціального життя України, а демократичні статті Конституції УРСР в умовах однопартійної диктатури залишалися лише пропагандист­ськими деклараціями.

# 1.8.3. Україна в роки Другої світової війни (1939-1945)

Для України початком Другої світової війни можна вважати 15 березня 1939 року, коли після проголошення 14 березня незалежності Карпатсь­кої України угорські війська перейшли кордон з метою повалення нової української держави, очолюваної президентом Августином Волошином. На той час держава мала 552 тисячі жителів, з них 70 відсотків - українці. Організація самозахисту «Карпатська Січ», що налічувала 10-12 тисяч вояків, не змогла вчинити гідний опір добре оснащеній 100-тисячній угор­ській армії [55]. Заклики до Німеччини та Франції нічого не дали, європей­ські держави вже віддали Східну Європу Гітлеру в надії на втихомирення його апетиту Після запеклих боїв хортистська Угорщина окупувала тери­торію Карпато-украінської держави Слід зазначити, що збройний спротив невеличкої Карпатської України тривав довше, як спротив Голландії [31, с 17] Ця війна коштувала угорцям 5 тисяч загиблих солдат Опір «Кар­патської Січі» показав, що український народ готовий до боротьби навіть за умови значної переваги ворога

Дозволивши Угорщині окупувати Карпатську Україну, Птлер дав чітко зрозуміти, що він не збирається займатися розв'язанням українського пи­тання Така позиція Німеччини цілком влаштовувала й Москву 3 квітня Гітлер віддав таємний наказ вермахту готуватися до нападу на Польщу на початку вересня У ніч з 23 на 24 серпня після кількагодинних переговорів у Кремлі Молотов і Ріббентроп у присутності Сталіна підписали договір про ненапад між СРСР і Німеччиною строком на 10 років Обидві сторони брали на себе зобов'язання утримуватися від агресивних дій стосовно одна одної [96] Разом із договором був підписаний таємний протокол У ньому є, зокрема, положення, що стосується українських земель - біль­шість тодішньої території Західної України згідно з умовами протоколу мала відійти до Радянського Союзу

Компроміс між СРСР і Німеччиною, досягнутий внаслідок складного політичного та дипломатичного протиборства, визначив подальшу долю Західної України Будучи неспроможною вести війну на два фронти, фа­шистське керівництво тимчасово не лише публічно зреклося своїх антирадянських завойовницьких планів, а й фактично відмовлялося від вико­ристання «української карти» в інтересах своєї зовнішньої політики

Заручившись підтримкою свого східного партнера, вранці 1 вересня 1939 р частини вермахту перейшли кордон і розпочали воєнні дії проти Польщі 17 вересня радянські війська розпочали свій «визвольний похід» у Західну Україну та Західну Білорусію, при цьому СРСР офіційно не ого­лошував війни Польщі

27 вересня німецько-польська війна фактично завершилась Як і пе­редбачали її організатори, Друга Річ Посполита перестала існувати Ста­лін офіційно привітав Птлера з блискучою перемогою, а неофіційно подя­кував за бездоганне дотримання умов угоди 28 вересня 1939 р було укладено радянсько-німецький договір про дружбу і кордони На карті, підписаній Сталіним і Ріббентропом як додатку до тексту договору, було нанесено лінію кордону, яка включала в межі СРСР переважну більшість території Західної України Кордон пройшов по так званій «лінії Керзона», визначеній Верховною радою Антанти в 1919 році При цьому, етнічний чинник не брався до уваги, адже до Німеччини відійшли давні українські землі Холмщина, Підляшшя, Посяння, Лемківщина В результаті анексії західних земель України і Білоруси Радянський Союз отримав додаткову зону безпеки, яку він почав інтенсивно зміцнювати

Керівництво СРСР у спішному порядку розпочало юридичне оформ­лення нового державно-політичного і територіального статусу Західної України Вже 22 жовтня 1939 відбулися вибори до Народних Зборів Захід­ної України, які мали вирішити питання включення західноукраїнських зе­мель до складу Радянського Союзу Згідно з офіційними даними у вибо­рах узяло участь 4 мільйони 433 тисячі 997 осіб, або 92,83 відсотка всіх виборців За кандидатів, заздалегідь підібраних органами влади, було подано 4 мільйони 32 тисячі 154 голоси (90, 93 відсотка) [90] 26 жовтня 1939 р у Великому театрі Львова зібралися Народні Збори Західної України, тобто своєрідний «парламент», якому належало проголосити на західноукраїнських землях радянську владу та просити Москву прийняти ці землі до складу СРСР Наступного дня Народні Збори прийняли Декла­рацію про возз'єднання Західної України з УРСР та оголосили про націо­налізацію банків та великої промисловості, конфіскацію земель у поміщи­ків, церкви та великих державних урядовців Відповідно до прийнятих за­конів Верховної Ради СРСР від 1 листопада 1939 р і Верховної Ради УРСР від 15 листопада Західна Україна стала складовою частиною Ра­дянської України, і відповідно - Радянського Союзу

Отже, розвиток подій показав усю складність і суперечливість проце­сів вересня 1939 року 3 одного боку, з'єднання українських земель об'єктивно відповідало одвічному прагненню народу до соборності Фор­мально і фактично був зроблений крок на шляху об'єднання насильно роз'єднаних українських земель Тому факт об'єднання Наддніпрянської і Наддністрянської України в одній, навіть квазщержавній структурі був із задоволенням сприйнятий більшістю українців, які давно чекали цього історичного моменту

З іншого - такі глобальні перетворення відбувалися практично без уча­сті українського населення Оцінюючи процес возз'єднання двох частин України восени 1939 р, Олександр Довженко, безпосередній учасник тих подій, слушно зазначав, що «народ український фактично був тут ні при чім », «доля народу була вирішена без нього самого» Такий хід подій був обумовлений тієї обставиною, що доля України в той час вирішувалася двома наймогутнішими державами континенту - нацистською Німеччиною та більшовицьким Радянським Союзом, виходячи лише з їхніх геополітичних інтересів, без урахування інтересів українського народу Знайдений між ними компроміс - ліквідація Польської держави - і визначив подальшу до­лю Західної України, яка, будучи окупованою в 1919 р Польщею, в 1939 р була анексована СРСР Український народ став об'єктом змови двох дикта­торських режимів, для яких його національні інтереси служили лише зруч­ною завісою їх далекосяжних імперських розрахунків

Ведучи торг із Птлером за території у Східній Європі, Сталін мав на меті свої політичні плани Західна Україна цікавила його передусім як нове володіння імперії і «зона безпеки» на п західних рубежах Водночас ста­лінський режим прагнув якомога швидше покласти край національно-визвольному рухові Галичини та Волині, що були йому так ненависні Гасла возз'єднання українських земель були використані при цьому як прикриття таких злочинних намірів. Включивши західноукраїнські землі до складу СРСР, сталінське керівництво розгорнуло політику їх радянізації апробованими на Східній Україні методами. Була ліквідована стара сис­тема управління й впроваджувалася нова - радянська. Поляки-чиновники були звільнені, а на їх місце прибували нові службовці: або «перевірені місцеві партійці», або направлені з Радянського Союзу працівники партій­ного, державного чи господарського апарату, нерідко малоосвічені вико­навці, які не мали відповідної освіти, досвіду, кваліфікації, часто не знали української мови, місцевих звичаїв. Красномовними, наприклад, є такі дані: в 1939 р. серед місцевих міських та районних секретарів партійних коміте­тів 71,4% не мали навіть середньої освіти [26].

Поряд з позитивними змінами, особливо у сфері освіти, культури, на Західну Україну була перенесена й репресивна практика, вдосконалена в УРСР. У краї розгорнувся жорстокий терор, було ліквідовано політичні, соціально-економічні та інші інституції, створені у попередні роки. Згодом режим, знявши маску демократичності, розпочав широкомасштабні ре­пресії, найбільш поширеним різновидом яких стала депортація населення. Для її організації в західні області УРСР було направлено 4278 оператив­них працівників НКВС, залучено 3330 працівників міліції, державного апа­рату, військовослужбовців Червоної Армії і 2032 сільських активісти. Для укомплектування органів НКВС новоутворених областей і повітів протягом першої декади листопада 1939 р. надіслано 400 осіб - випускників Ленін­градського, Саратовського, Смоленського, Рязанського, Новочеркаського та інших училищ НКВС [26]. Як свідчать документи, з осені 1939 до осені 1940 pp. репресовано за політичними ознаками і депортовано без суду і слідства майже 10 відсотків населення Західної України [93, с 55].

Усе це зумовило суперечливу радянську політику в Західній Україні. З одного боку, створювалися нові українські школи, вузи, лікарні, заклади культури, а паралельно насаджувалася система то­тального контролю за населенням, розпочалися масові депортації населення на Північ і в райони Сибіру, арешти і розстріли. Радянські методи управління, принесені на Західну Україну, викликали появу досі небачених явищ - марнотратства, приписок, низької ефектив­ності виробництва і крадіжок.

У червні 1940 р. уряд СРСР змусив Румунію віддати Бессарабію та Північну Буковину, де проживало переважно українське населення. Таким чином, до УРСР було приєднано понад 8,8 млн мешканців Західної Ук­раїни, Північної Буковини, та Південної Бессарабії, а територія республіки розширилася до 565 тис. кв. км [ЗО, с. 323]. На нових землях було утворе­но Волинську, Дрогобицьку, Львівську, Ровенську, Станіславську, Терно­пільську, Чернівецьку та Акерманську (пізніше - ізмаїльську) області. У серпні 1940 р. була перетворена у союзну республіку і вийшла зі складу України Молдавська АРСР.

Необхідно наголосити, що включення споконвічних західноукраїнських земель до складу Української РСР, без сумніву, було подією великої істо­ричної ваги, актом історичної справедливості. Вперше за кілька століть своєї історії українці опинилися в межах однієї держави, що стало важли­вим етапом у боротьбі українського народу за соборність. Разом з тим, суто механічне з'єднання земель, яке слугувало ширмою для експансіоні­стських планів Радянського Союзу, без існування власної держави не мо­гло розв'язати української національної проблеми.

22 червня 1941 р. гітлерівська Німеччина напала на СРСР. Початко­вий етап війни був украй несприятливий і трагічний для Радянського Сою­зу, гітлерівські війська швидко просувалися на Схід. Прагнучи утримати країну під контролем, радянське керівництво запровадило в ряді районів воєнний стан, згідно з яким військові власті одержали надзвичайні повно­важення. Майже всі справи, в тому числі й ті, що не стосувалися питань оборони, громадського порядку і державної безпеки, передавалися до воєнних трибуналів. Порядок і організацію в тилу влада прагнула забез­печити за допомогою сили і жорсткого терору, що відповідало традиціям тоталітарного режиму.

30 червня 1941 р. був створений Державний комітет оборони (ДКО), який зосередив усю повноту влади в СРСР. Відповідно до його директив протягом перших трьох місяців війни з України до лав Червоної Армії було мобілізовано 2,5 млн чоловік, понад 2 млн працювало на будівництві обо­ронних споруд.

Розуміючи, що окупація України стане неминучою, Комітет розпочав масову евакуацію важливих заводів, кваліфікованої робочої сили та вчених-спеціалістів у східні райони РРФСР та республіки Середньої Азії. Те, що не можна було вивезти, підлягало знищенню. Місцем перебування українського радянського уряду стала столиця Башкирської автономної республіки Уфа. Евакуація промислових підприємств і населення значно посилила здатність Радянського Союзу продовжувати війну.

30 червня 1941 р. усупереч волі німецьких окупантів, у плани яких не входило відновлення самостійних держав на Сході, у Львові ОУН під ке­рівництвом Степана Бандери проголосила Акт відновлення Української Держави і тимчасове державне управління на чолі з головою уряду Яро­славом Стецьком. Після відмови відкликання Акта нацистська влада ув'язнила в концентраційні табори верхівку ОУН, заборонивши самочинну організацію українського державного правління і власної адміністрації на місцях. Уже 5 липня фашисти заарештували Бандеру і кинули до концта­бору Заксенгаузен, де він перебував до кінця 1944 року. Така доля спітка­ла Стецька та 300 активістів ОУН, багатьох з яких розстріляли. Уже в сер­пні були роззброєні і фактично припинили своє існування батальйони «Нахтігаль» і «Роланд», сформовані перед початком війни з українців. У такий спосіб німці намагались задушити на окупованих землях України будь-які прояви національного свідомого життя. Після цього український націоналістичний рух перейшов до підпільних дій проти німецьких загарбників. Налякані широкою антифашистською підпільною діяльністю ОУН, уже у вересні 1941 р. гітлерівці почали масові репресії проти членів цієї організації [87].

Як зазначив професор В. Косик, захопивши Україну, німецькі окупанти передусім широко використали радянські методи управління, що прояви­лось у таких напрямах:

* цілеспрямована політика формування адміністративних структур за територіальними, а не національними ознаками;
* збереження колгоспів і державної промисловості для максимальної експлуатації населення, експропріації сільськогосподарської та промис­лової продукції;
* формування концентраційних таборів для ізоляції та знищенні ак­тивних і потенційних ворогів системи;
* депортація працездатного населення як резерву робочої сили на підприємства і будови Німеччини;
* подібно до 1932-1933 pp. використання організованого голоду як ін­струменту етноциду в Україні [37].

Україна була поділена на декілька частин, які підпорядковувалися різ­ним державам і різним адміністративним органам. У такий спосіб Гітлер повністю знехтував національну цілісність України, розглядаючи її не як етнічну чи національну одиницю, а лише як країну необмежених економіч­них ресурсів в інтересах Райху. Найбільша українська територія під назвою Райхскомісаріат Україна, що обіймала Правобережжя і більшу частину Лівобережжя з центром у місті Рівне, була передана до рук жорс­токого адміністратора Еріка Коха. Райхскомісаріат поділявся на шість ге­неральних округів - Дніпропетровськ, Крим, Миколаїв, Київ, Житомир, Во-линь-Поділля, які не були тотожними з обласним поділом. Вони, у свою чергу, були поділені на 114 територій. На чолі кожного генерального округу стояв генеральний комісар, якого призначав Гітлер. Територіями керували гебіткомісари, які призначалися міністром окупованих територій Сходу -Розенбергом. Той факт, що Райхскомісаріат підпорядковувся німецькому міністерству для східних окупованих областей, свідчив про те, що Україна мала статус внутрішньої території Німеччини (Райхскомісаріати в Нор­вегії та Голландії підпорядковувалися міністерству закордонних справ) [31, с 26].

Галичина була від'єднана від решти України та включена на правах окремого дистрикту (округу) до складу генерал-губернаторства, яке охоп­лювало польські землі з центром у Кракові. Буковина й частина Південно-Західної України, включаючи Одесу, були передані союзникові Німеччини Румунії під назвою Трансністрія. Наближені до лінії фронту східні області (Донецька, Харківська, Сумська і Чернігівська) були передані під юрисдик­цію безпосередньо німецького військового командування. Що ж до Закар­патської України, то вона ще з 1939 р. залишилась у складі Угорщини сателіта Німеччини.

Гітлерівський план «Ост» передбачав перетворення України на коло­ніальну країну, аграрно-сировинний придаток Райху, «життєвий простір» для колонізації представниками «вищої раси». Передбачалося за 30 років знищити, переселити або германізувати 31 млн. чоловік. За цей час мали зникнути 65 відсотків українців [50, с 6]. Відповідно до плану сюди прибу­ла велика кількість чиновників німецької цивільної адміністрації з метою забезпечити цілковитий німецький контроль. Проте, оскільки Україна була однією з останніх завойованих Німеччиною країн, сюди прибули гірші, малоосвічені представники німецького чиновництва (колишні перукарі, ковбасники, ремісники і комерсанти), які мало що розуміли в питаннях державного управління чи політики. Вони грубо і несправедливо поводи­лись із місцевим населенням, поступово перетворюючи його на переко­наних і розлючених ворогів Німеччини. Непорушним принципом нацистсь­ких властей було те, що на всі важливі адміністративні та господарські посади аж до повітового рівня призначалися німці. Українцям дозволяло­ся займати лише найнижчі адміністративні посади - такі, як сільський ста­роста, мер невеликого міста, дрібний поліцай.

Політика фашистів в Україні була безжалісною й необачною. Крім жо­рсткої економічної експлуатації, в результаті якої українська земля стала головним постачальником продуктів (з шести мільйонів тонн зерна, рекві­зованих райхом з СРСР у період між 1941-1944 pp., п'ять мільйонів на­дійшли з України) [39, с 213], нацисти вирішили використати українське населення як джерело примусової праці для недостатньо забезпеченої робітниками промисловості та сільського господарства Німеччини. За ко­роткий час такої окупаційної політики, що ґрунтувалася на теорії расової вищості арійської нації, українці стали вороже ставитися до фашистських загарбників, усе виразніше стверджувалася їх національна ідентичність.

У таких умовах на Волині та Поліссі почали створюватися самооб­оронні боївки, що стали на захист українського населення від загарбників. У ході подальших подій на їхній основі виникла Українська Повстанська Армія (УПА), основним завданням якої була оборона місцевого населен­ня. Для цього майже кожний відділ УПА був зв'язаний з певною терито­рією - основу її організаційної побудови становив принцип територіальності [57].

Остаточно національний рух Опору оформився у військові формуван­ня у жовтні 1942 p., коли постала УПА, у лавах якої, за підрахунками істо­рика М. Коваля, за весь період існування перебувало не менш як 400 тис. чоловік [50, с 5]. Сила УПА була в тому, що вона мала широку підтримку місцевого населення. Таке поєднання народу і армії давало можливість контролювати величезні території - своєрідні «повстанські республіки», вільні від будь-якого контролю німецької адміністрації, на яких УПА була повноправним господарем. На цих територіях запроваджувалось укра­їнське державне управління з метою вирішення проблем місцевого насе­лення.

Українська Повстанська Армія - явище феноменальне в історії націо­нально-визвольних воєн усіх часів і народів. За своєю жертовністю, масо­вістю, високою організованістю і героїзмом вона не має собі рівних серед такого роду військових формувань у світі. Це підтверджують слова гене­рала Шарля де Голя; «Якби я мав таку армію, як УПА, то німецький чобіт не топтав би французької землі» [3].

Кінець грудня 1942 р. став початком вигнання німців з території Украї­ни, який тривав до осені 1944 року. Українське населення з радістю зу­стрічало радянські війська, вбачаючи в них визволителів від кривавого фашистського гніту. Але досить швидко сподівання на краще стали розві­юватися. Відчуваючи слабкість своєї позиції в Україні, Сталін особливу увагу на завершальному етапі війни зосередив на відновленні всіх струк­тур тоталітарної системи. Одночасно ЦК ВКП(б) і ЦК КП(б)У добирали кадри на всі керівні посади у центральних відомствах, армії, тилових ра­йонах республіки. Партійно-державне керівництво УРСР очолював Ми­кита Хрущов, який обіймав одночасно посади першого секретаря ЦК КП(б)У і голови Уряду України.

Відновлюючи контроль над усіма сферами життя України, керівництво СРСР використовувало випробувані раніше пропагандистські засоби. Бу­ло створено українські комісаріати закордонних справ та оборони. Разом з іншими радянськими республіками УРСР отримала право (проте не ре­альну можливість) на дипломатичні зносини з іноземними державами. Як і очікувалося, ці заходи були суто декларативними, адже власної армії Українська РСР не мала, незабаром припинив своє символічне та фіктив­не існування наркомат оборони, а дипломатичних стосунків так і не було встановлено з жодною країною.

Зазнавши в Другій світовій війні величезних людських втрат і руйну­вань, Україна зробила гідний внесок у перемогу над фашистською Німеч­чиною та її союзниками, ставши як складова Радянського Союзу однією з переможниць у війні.

# 1.8.4. Післявоєнна відбудова України (1945-1956)

Післявоєнна УРСР у багатьох важливих аспектах виявилася від­мінною від довоєнної. Значно розширилися кордони, зросла її політична й економічна вага в СРСР, докорінно змінився етнічний склад насе­лення.

Україна, яка зазнала найбільших втрат у війні, стала однією з держав-засновниць ООН та членом багатьох міжнародних організацій.

Проте, маючи всі зовнішні атрибути суверенної республіки, котра на федеративних засадах входила до Радянського Союзу, вона фактично залишалася частиною унітарної надцентралізованої держави. Всі основні питання життя республіки вирішувалися у Москві сталінським керівництвом, а державна політика реалізовувалася через Комуністичну партію (більшовиків).

Указом Президії Верховної Ради СРСР від 4 вересня 1945 р. було припинено функціонування Державного Комітету Оборони, натомість про­голошувалося повне відновлення повноважень рад депутатів трудящих та їхніх виконавчих комітетів. Істотних змін зазнав ряд республіканських нар­коматів та місцевих органів влади. Верховна Рада УРСР першого скли­кання у 1946 р. затвердила Указ Президії Верховної Ради про перетво­рення Ради Народних Комісарів на Раду Міністрів і народних комісаріатів на відповідні республіканські міністерства, які поділялися на три групи: загальносоюзні, союзно-республіканські і республіканські. На 60 тис. пра­цівників було скорочено штати адміністративно-управлінського апарату.

Важливою складовою переходу до мирного життя стало відновлення радянських органів державної влади на місцях. Цей процес проходив двома шляхами. Перший - призначення керівних працівників місцевих органів влади спеціально уповноваженими республіканськими та облас­ними структурами. Другий - шляхом залучення до управлінської діяльнос­ті депутатів, обраних ще до війни.

Сталінський режим, забезпечуючи схвалення радами політичної лінії ВКП(б), використовував їх для узаконення своєї, по суті, необмеженої влади. Функціонування місцевих рад ускладнювалося відсутністю належ­ної кількості кваліфікованих кадрів та постійною їх плинністю. Так, у 1945 р. й першій половині 1946 р. змінилося 69,9 відсотка голів виконкомів місь­ких і районних рад [82, с 44].

У перші повоєнні роки зазнав певних змін обласний поділ УРСР. Було утворено Херсонську область, а на возз'єднаних з Україною землях Закар­паття - Закарпатську область. На 01.09.1946 р. кількість адміністративних одиниць в Українській РСР була такою: 25 областей, 81 місто республікан­ського та обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округ (у Закарпатті).

У листопаді 1949 р. були внесені зміни до державних символів респуб­ліки, які, однак, не відображали історичних традицій українського народу.

Найважливішим завданням того періоду була відбудова народного го­сподарства, для чого був прийнятий четвертий п'ятирічний план (1946-1950). Передбачалося за п'ять років перевершити довоєнний рівень валового випуску продукції та відновити виробничі потужності. Сталін запропонував ряд грандіозних проектів «перетворення природи», які передбачали будівництво в Україні величезної греблі на Дніпрі, створення великих лісосмуг у степах для боротьби з посухами.

План і надалі базувався на довоєнній моделі розвитку народного гос­подарства з її традиційними радянсько-плановими компонентами, орієн­тацією на важку промисловість, на кількісні показники, «вал». Абсолютно виключалися ринкові елементи, приватна власність, конкуренція, співпра­ця та інтеграція з розвинутими країнами світу. Натомість передбачалися планово-командний тиск держави на трудящих, різниця цін на промислову та сільськогосподарську продукцію (як завжди, не на користь останньої) Всі вказівки диктувалися, доводилися зверху, ставилася вимога їх безу­мовного виконання, а невиконання завдань підлягало осуду та суворій відповідальності

Найважча ситуація склалась у сільському господарстві - цій хронічно хворій галузі радянської економіки Значні втрати під час війни, другоряд­не місце у соціалістичному плануванні, згубна сталінська політика, не­сприятливі погодні умови - все це призвело до надзвичайно тяжкого яви­ща - голоду 1946-1947 років, який охопив усю територію республіки, крім західних областей За неповними даними, за ці роки у 16 східних областях України померли від голоду майже 800 тис людей [ЗО, с 372] Водночас у період голоду з Радянського Союзу було вивезено 1,7 млн пудів хліба як безплатну допомогу Польщі, Чехословаччині, Болгарії та іншим країнам «народної демократи» Радянське керівництво всіляко замовчувало мас­штаби трагедії, звинувачуючи у труднощах «саботажників» Незважаючи на явні хронічні проблеми колгоспної системи, була відновлена та активі­зована державна політика примусової колективізації, «розкуркулення» і масової депортації середняків Західної України (1948-1953) її результа­том стало створення 7190 колгоспів, які об'єднали 98% селянських госпо­дарств, та виселення у східні райони понад 65 906 родин Такі дії радян­ської влади викликали обурення й опір та ще більше загострили брато­вбивчу війну на західноукраїнських землях

У 1947 р проведено грошову реформу, результатами якої стало ви­лучення грошей у тих, хто заощадив певні їх суми Особливо боляче ре­форма вдарила по селянству, сільській інтелігенції В умовах відсутності установ Ощадбанку в сільській місцевості, обмін грошей, що зберігались у населення, здійснювався з розрахунку 1 10

Скасування карткової системи у 1947 р призвело до значного зро­стання цін на продукти Нові ціни більше ніж у три рази перевищили довоєнний рівень, тоді як зарплата загалом збільшилася лише напо­ловину

У цілому четверта п'ятирічка, позначена потужною індустріалізацією, дала дивовижні та неоднозначні результати У 1946-1950 рр на розвиток важкої промисловості спрямовано 88% державних капіталовкладень, що дало до 1950 р збільшення на 15% промислового виробництва порівняно з 1940 роком У Західній Україні, де до війни важкої промисловості прак­тично не існувало, прогрес у цій галузі особливо вражав до 1950 р про­мислове виробництво зросло на 230% У 50-х роках Україна знову стала однією з провідних індустріальних країн Європи

Проте таке стрімке зростання промисловості відбувалося за рахунок нехтування випуску товарів народного споживання і не привело до підви­щення життєвого рівня населення На 1950 р легка промисловість ледве досягла 80% довоєнного рівня Купити у той час пару взуття, одяг чи на­віть буханець хліба було проблемою

Важливе значення надавалося керівництвом СРСР інтенсивній радянізацм всіх сторін соціально-економічного і культурного життя Західної України У грудні 1945 року ЦК КП(б)У створив спеціальний відділ по захід­них областях, згодом підрозділи такої спрямованості були організовані в галузевих наркоматах, інших органах влади республіки Питаннями захід­них областей відав один із заступників голови Уряду, а в наркоматах один із заступників наркома Ця проблема постійно перебувала на конт­ролі владних структур Плани розміщення відповідних галузей, розвитку продуктивних сил краю розглядались і вирішувалися в Уряді, Держплані, різних наркоматах

Кадрова політика радянського уряду в Західній Україні відзначалася тим, що майже всі ключові посади займала нова еліта - радянська но­менклатура, надіслана з інших республік СРСР та східних областей УРСР

Для здійснення соціалістичних перетворень сюди прибули 86 тисяч партійних радянських працівників спеціалістів, робітників, які були да­лекими від проблем регіону, не знали і не хотіли знати особливостей і традицій західноукраїнських земель, адже головне їх завдання полягало у передачі «досвіду соціалістичного будівництва» При цьому здійсню­валася відверта дискримінація місцевих кадрів, яким у той час не дові­ряли Станом на 1 січня 1947 р із загальної кількості працюючих на но­менклатурних посадах обкомів, міськкомів і райкомів партії (63 060 осіб) вихідців із Західної України було 30 443, або 49 відсотків до загальної кількості [93, с 50]

Надзвичайно швидка індустріалізація Західної України мала на меті не лише створення нового промислового центру України, а й зміну традицій­ної структури населення краю, її етнічного складу, збільшення у ній пито­мої ваги тих елементів, які б могли служити надійною соціальною базою радянської влади Зокрема, до західних областей переселилася значна кількість росіян, які внаслідок цілеспрямованої державної політики стали значним етнічним чинником Як результат, чисельність росіян, яких до Другої світової війни в Західній Україні майже не було, у 1959 р станови­ла 330 тисяч осіб, або 5 відсотків населення [78, с 421]

Смерть Сталіна відкрила нову добу в радянській історії Виснажли­вий, марнотратний, нераціональний метод правління за допомогою те­рору та примусу не можна було застосовувати протягом необмеженого часу До змін прагнула навіть верхівка партії Існувала очевидна й нага­льна необхідність загального послаблення жорсткого сталінського то­тального контролю

Першою, хоча й тимчасовою, ознакою змін стало запровадження «ко­лективного керівництва», яке змінило одноосібне правління диктатора Період функціонування цього органу державного управління, що складав­ся з вищих партійних і урядових функціонерів, був лише перехідним ета­пом перед правлінням нового сильного партійного лідера Жорстока боротьба за владу завершилася перемогою Микити Хрущова, політична кар'єра якого була тісно пов'язана з Україною.

У Радянському Союзі почалася своєрідна «відлига», що торкнулася всіх сфер громадсько-політичного життя, в тому числі державно-управ­лінської. Були дещо розширені права республік в економічному й культур­ному житті, у відання республік центр передав низку підприємств союзного підпорядкування. У 1954-1956 pp. в УРСР створювалися нові союзно-республіканські міністерства: чорної металургії, вугільної, паперової та деревообробної, легкої, текстильної промисловості, вищої освіти, зв'язку; республіканські міністерства: автомобільного транспорту, юстиції. Укра­їнському уряду надаються додаткові права у плануванні виробництва і розподілу продукції промислової кооперації, колгоспів і радгоспів. Питома вага республіканської промисловості в Україні підвищилася з 36% у 1953 р. до 76% у 1956 році. Були дещо розширені можливості в справі плануван­ня, бюджетні права УРСР. Однак ці позитивні тенденції державного будів­ництва не набули подальшого розвитку та відповідного законодавчого закріплення, центр і надалі зберігав свій командно-унітарний статус. Вка­зівка будь-якого союзного відомства була законом для уряду УРСР, не кажучи вже про інші управлінські структури республіки.

На початку 1954 р. ЦК КПРС прийняв рішення про зменшення чисель­ності адміністративно-управлінського апарату міністерств і відомств. У жовтні цього ж року у прийнятій спеціальній постанові ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР викривалися недоліки в структурі міністерств і відомств та визначалися заходи щодо поліпшення роботи державного апарату. В ре­зультаті за 1954-1955 pp. у республіці було звільнено з посад понад 61 тис. чиновників [5, с. 34]. В одне міністерство об'єднано міністерства місцевої і паливної промисловості України.

Значний економічний спад, занепад соціально-культурної інфраструк­тури Криму у післявоєнний період, різке зменшення кількості населення внаслідок насильницького виселення корінних мешканців - кримських та­тар, змусили московську владу вдатися до оптимального в тих умовах кроку - передачі Кримської області РРФСР у підпорядкування Українсь­кій РСР. 26 квітня 1954 р. Верховною Радою СРСР після детального обго­ворення та погодження на всіх рівнях та за участю всіх заінтересованих сторін, був прийнятий відповідний закон «Про передачу Кримської області із складу РРФСР до складу Української РСР». При його прийнятті були дотримані всі необхідні конституційні процедури та вимоги. Процес пере­дачі відбувся не тільки за обопільною згодою двох республік, а, що важ­ливо, за ініціативою Російської Федерації. Слід також зазначити, що в жодних офіційних документах немає й згадки про «дарунок з нагоди 300-річчя воз'єднанння України з Росією».

Одержавши занедбаний регіон, Україна відразу спрямувала значні кош­ти на відбудову і піднесення економіки та соціально-культурної сфери Криму. Це сприяло швидкому зростанню промислового і сільськогосподарського виробництва, підвищенню добробуту населення півострова. То­му можна стверджувати, що повернення у 1954 році Криму Україні було цілком виправданим кроком, правильність якого підтверджена логікою по­дальших подій. Цю подію слід трактувати як акт історичної справедливості.

Цього ж року було ліквідовано Ізмаїльську область та утворено Чер­каську.

# 1.8.5. Україна в період десталінізації (1956-1964)

Переломною подією в житті Радянського Союзу став XX з'їзд КПРС, який відбувся у лютому 1956 року. Вперше на такому високому рівні була засу­джена репресивна практика тоталітарного режиму, охарактеризована як «культ особи Й. Сталіна». Незважаючи на неповне, половинчасте засуджен­ня сталінізму, з'їзд поклав початок важливим змінам у суспільстві. Боротьба за утвердження демократичних засад у всіх сферах життя, ліквідація жахли­вих наслідків сталінізму були оголошені стратегічною політикою партії.

У другій половині 50-х років керівництво КПРС вдалося до організацій­них змін у системі державного управління. М. Хрущов посилив наступ на урядову бюрократію. Була зроблена спроба докорінної реорганізації органів управління промисловістю та будівництвом. Ліквідовувалися союзні та рес­публіканські галузеві міністерства, що контролювали найважливіші галузі промисловості та економіки. Замість них створювалися територіальні орга­ни управління - ради народного господарства. В УРСР після прийняття 31 травня 1957 р. Верховною Радою УРСР (четвертого скликання) закону «Про дальше вдосконалення організації управління промисловістю і будів­ництвом в Українській РСР» ліквідовувалася стара система галузевого, вер­тикального централізованого управління. На її місці постала система рад народного господарства - раднаргоспів, що діяла у рамках відповідних еко­номічних адміністративних районів, яких на території України було створе­но 11. Ці органи державного управління здійснювали територіальне плану­вання та управління промисловістю і будівництвом.

У зв'язку з перебудовою управління промисловістю за територіальним принципом у 1957 р. ліквідовано 11 союзно-республіканських і два респу­бліканських міністерства, а також Державний комітет у справах будівницт­ва та архітектури. Союзно-республіканські міністерства промисловості, будматеріалів і будівництва, торгівлі трансформовано в республіканські. Створено Державний науково-технічний комітет Ради Міністрів УРСР, до обов'язків якого входило вивчення й поширення передового досвіду ви­робництва, видання науково-технічної літератури.

Метою реформи було: 1) подолання недоліків існуючої системи дер­жавного управління, що базувалася на галузевому принципі управління, створюючи відомчі бар'єри між підприємствами різних міністерств; 2) пе­реміщення центру планування економіки від союзних міністерств до обласних органів управління; 3) подолання всевладдя центрального чи­новництва. Реформа значно зменшувала існуючий тотальний контроль центру над економікою республіки. Відтепер усі підприємства в регіонах підпорядковувалися раднаргоспам, під контроль яких в Україні було пере­дано понад 10 тис. заводів, а під кінець 1957 р. ця цифра досягла 97% (порівняно з 34% у 1953 p.). Перехід від галузевої (через міністерства) до територіальної (через раднаргоспи) системи державного управління став однією з найбільших раціональних модернізацій хрущовського періоду і певним чином відповідав інтересам України. Адже тепер майже вся про­мисловість республіки перебувала у підпорядкуванні Ради Міністрів УРСР, у тому числі, раднаргоспів і місцевих рад депутатів трудящих. Дещо роз­ширилися права республіки в адміністративно-правовій сфері. До респуб­ліканської компетенції передавалися питання обласного адміністративно-територіального устрою, районування, віднесення міст до обласного, рес­публіканського підпорядкування. Республіка приймала цивільний, кримі­нальний та процесуальний кодекси, встановлювала основи законодавст­ва про судоустрій та судочинство.

Збільшилися права республік у формуванні свого бюджету, у пи­таннях матеріально-технічного постачання, збуту продукції. В Україні створено ряд нових союзно-республіканських міністерств. На почат­ку 60-х років Україна та інші республіки проводили виразно незалеж­ну економічну політику. Це занепокоїло центр, який поступово почав звужувати республіканські повноваження.

Незважаючи на те, що реформи Хрущова не були доведені до логіч­ного завершення і не виправдали пов'язаних із ними сподівань, все ж від­булося значне зростання валового національного продукту СРСР, що аж до 70-х років перевищував відповідний показник США. У такій обстановці вище партійне керівництво Радянського Союзу поступово втратило від­чуття реальності та здатності адекватно оцінювати перспективу. Саме цим значною мірою пояснюється оголошення ХХІІ з'їздом КПРС, який від­бувся в 1961 році, курсу на розгорнуте будівництво в СРСР комуністично­го суспільства. Створення матеріально-технічної бази комунізму планува­лося здійснити за двадцять років, протягом яких промислове виробництво мало збільшитись у шість разів і залишити далеко позаду тодішній за­гальний обсяг виробництва продукції Сполучених Штатів Америки. Відпо­відно був висунутий лозунг: «Нинішнє покоління радянських людей жити­ме при комунізмі».

Не менш грандіозні проекти були у сільському господарстві. Передба­чалося, що у першому десятиріччі СРСР пережене США з виробництва основних сільськогосподарських продуктів на душу населення. При по­становці зазначених цілей виходили з того факту, що Радянський Союз володів на той час перевагою, яка вважалася вирішальною,- більш висо­кими темпами розвитку. На початок вісімдесятих років очікувалася побу­дова основ комунізму. Але все це виявилось абсолютно необґрунтованими прожектами, які так і залишилися на папері, та незабаром були піддані критиці як нереальні. Радянська система державного управління народ­ним господарством виявилася непридатною до нових історичних реалій. Дріб'язкова опіка підприємств, перманентні експерименти, постійне кори­гування планів, концентрація в міністерських кабінетах більшості опера­тивних функцій - все це гальмувало оновлювальні процеси в економіці.

Реформи зачепили й партійно-управлінський апарат. Нове положення статуту КПРС 1961 р. обмежило повновладдя партійних функціонерів, викликавши у них незадоволення та опозиційні настрої. Проведено також заходи щодо скорочення та здешевлення адміністративно-управлінського персоналу. В республіці у 1957-1959 pp. шляхом укрупнення та об'єднан­ня ліквідовано Дрогобицьку область, 184 райони, а також близько 13 тис, господарських організацій, установ, майже 4 тис. колгоспів. За три роки штати управлінського апарату скоротилися на 130 тис. осіб, що дало річну економію понад 1 млрд крб.

З метою наближення керівництва до конкретних виробничих справ у 1962-1963 pp. здійснено поділ партійних, радянських, профспілкових і комсомольських організацій за виробничим принципом - на промислові та сільські. У 19-ти областях України (крім Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Ровенської, Тернопільської, Чернівецької) створено по дві обласні ради депутатів трудящих (промислові та сільські). Промислові райони разом з містами обласного підпорядкування віднесено до компе­тенції промислових (обласних) рад, сільські райони підпорядковувалися сільським (обласним) радам. Проведено укрупнення районів, як правило, до меж виробничих колгоспно-радгоспних управлінь, запроваджених ще у 1961 році. Таким чином кількість районів скоротилася на 460.

Зменшення армії чиновників, розмови про демократизацію спричинили незадоволення Хрущовим у середовищі партійно-державної еліти, яка тор­педувала нові статутні норми партії, які згодом були зняті. Це й надалі збе­рігало реальні права партійного апарату, який сприйняв лише зміни, що не загрожували його необмеженій владі. Відгородившись від народу, компар­тійна номенклатура й надалі користувалася різними пільгами, що розрос­лися до неймовірних масштабів. У підсумку, запроваджені реформи не при­несли бажаних результатів.

У суспільстві наростало розчарування, особливо в зв'язку з невдачею домогтись істотного підвищення життєвого рівня народу. Замість цього уряд був змушений провести у 1961 р. грошову реформу, зменшити асиг­нування на виробництво предметів народного споживання. Були підвище­ні ціни на продукти першої необхідності, що викликало масові протести населення. Загроза продовольчих труднощів змусила уряд вперше вда­тися до значних закупок зерна за кордоном.

Через ряд невдач у внутрішній та зовнішній політиці склалося стано­вище, яке спричинило усунення у жовтні 1964 p. M. Хрущова від обов'язків першого секретаря ЦК КПРС і голови Ради Міністрів СРСР. Його дії були кваліфіковані як волюнтаристські, що заперечували принцип колективного керівництва.

У 1964 році було поновлено єдині обласні ради, ліквідовано поділ те­риторій на промислові та сільські зони, ліквідовано промислові райони, переглянуто адміністративну підпорядкованість багатьох міських поселень. Великі зміни були проведені щодо районів, частину з яких було відновлено, інші розукрупнено. Як наслідок, мережа адміністративно-територіальних одиниць України набула такого вигляду: 25 областей, 2 міста республі­канського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядку­вання, 8555 сільських, 762 селищних, 273 міських ради.

# 1.8.6. Україна в часи застою та загострення кризи радянської системи (1965-1985)

Невтішне становище народного господарства в середині 60-х років ви­магало негайних і глибоких економічних та соціально-політичних реформ. Пленум ЦК КПРС, що відбувся у вересні 1965 p., прийняв постанову «Про покращення управління промисловістю, вдосконалення планування та по­силення економічного стимулювання промислового виробництва».

Пленум визнав за необхідне ліквідувати ради народного господарства і повністю підпорядкувати підприємства загальносоюзним і союзно-рес­публіканським міністерствам, побудованим за галузевим принципом. Це означало втрату контролю республіканських урядів над більшістю заводів і фабрик, що знаходилися на територіях союзних республік. Після реорга­нізації абсолютна більшість українських підприємств була підпорядкована центральним міністерствам і відомствам.

Отже, ліквідація раднаргоспів зміцнювала централістські тенденції у системі державного управління, посилювала державний монополізм, що стало додатковим чинником занепаду економіки Радянського Союзу. Си­туація ускладнювалася відсутністю політичних перетворень, демократи­зації суспільного життя. Навпаки, невдовзі розпочалася повзуча реакція, повернення до адміністрування, побоювання будь-яких новацій. Реформа 1965 р. засвідчила: економічне реформування неможливе без політично­го, без демократизації органів влади і управління, без реального держав­ного суверенітету республік [4].

Очевидність зриву міфу «про побудову комунізму» через низькі еко­номічні показники змусила партійно-державні структури вдатися до нової теоретичної концепції, яка б пояснила народним масам нинішній стан розвитку суспільства. Так, XXIV з'їздом КПРС був висунутий новий вислів «розвинутий соціалізм» - як нібито вищий тип людської цивілізації, досяг­нутий лише в СРСР. Для більшої доступності пояснювалося, що такий соціалізм - це не що інше, як передбачений самим В, Леніним «перехід­ний етап до комунізму», який волюнтарист М. Хрущов хотів перескочити.

Лише всебічне вдосконалення трансформує його в комунізм, побудова якого тепер відкладається на невизначений час. Як виявилося, цей пере­хід супроводжується ще й посиленням держави, всупереч ученню Маркса і Леніна про поступове «відмирання держави». У відповідності з даною ідеологемою значно зростала роль партії як «керівної та спрямовуючої сили суспільства». На всі більш-менш політичні посади, починаючи з сіль­ського рівня, рекомендувалися лише комуністи. Хоча згідно з чинним за­конодавством ради залишалися вищими органами державної влади, 60-80-ті роки позначені посиленням впливу саме партійних структур. Фак­тично партійні комітети дуже часто виступали як органи управління, що дублювали (і підміняли) радянські та господарські органи. Сама структура партійних органів допускала поєднання їх політичних і господарських функцій. Починаючи з нижчих ланок аж до Верховної Ради, перші особи відповідних партійних комітетів обиралися до виконавчих органів відповід­них рад. І навпаки, їх керівники, будучи членами КПРС, постійно обиралися до складу керівних ланок парторганів. Партійні комітети, особливо облас­ні, республіканські, у першу чергу займались економічними проблемами.

За таких підходів вибори до рад мали другорядне значення, оскільки реальна влада зосереджувалася в руках партії. її лідери від першого сек­ретаря ЦК до секретаря райкому були фактичними господарями на своїх територіях. Саме вони, ігноруючи принципи народовладдя, зосередили у своїх руках усі важелі управління. Виконкоми рад перетворились у владу «нижчого» рангу, підпорядковану партійним органам у вирішенні всіх, на­віть простих питань. Райкоми партії давали прямі вказівки керівникам під­приємств, служб, головам райвиконкомів. Згодом така практика була уза­конена затвердженою Верховною Радою УРСР 20 квітня 1978 р. новою Конституцією республіки. До неї вперше у конституційній практиці було внесено положення про компартію як «керівну і спрямовуючу силу суспіль­ства, ядро її політичної системи». Саме вона визначає генеральну перс­пективу розвитку суспільства, лінію внутрішньої та зовнішньої політики, «надає плановий, науково обґрунтований характер його боротьбі за пе­ремогу комунізму». Тепер усі, хто висловлювався проти визнання виключ­ної політичної ролі КПРС в УРСР, вступав у суперечність з Основним За­коном, з усією партійно-державною репресивною машиною.

Після обрання у 1972 р. першим секретарем ЦК КПУ Володимира Щербицького вище керівництво УРСР перетворилось у провінційну ад­міністрацію, яка одностайно схвалювала й повністю підтримувала політи­ку союзного центру. Опинившись перед складними суспільними пробле­мами, партійно-державна верхівка почала знаходити їх вирішення в по­верненні до адміністративних методів управління, у зміцненні командної системи, у подальшому догматичному протиставленні плану і ринку. А це був шлях у безвихідь.

70-80-ті роки позначилися подальшим наступом центру на національні інтереси республік, посиленням централістських тенденцій у сфері державного управління. Швидко зростав бюрократичний апарат, а стан справ у народному господарстві погіршувався. У ці роки так званого «застою» період правління Генерального секретаря ЦК КПРС Леоніда Брежнєва, управлінський апарат - цей бюрократичний Левіафан - досяг у Радянсь­кому Союзі гігантських масштабів - майже 100 союзних і 800 республікан­ських міністерств і відомств! Бюрократичний апарат почав відігравати гіпертрофовану роль, не зважаючи фактично ні на що і ні на кого, окрім своїх відомчих інтересів. Партійні та радянські органи виявилися неспро­можними дійово контролювати діяльність управлінських структур. Більше того, ці структури почали диктувати свою волю економіці, політиці, не не­сучи при цьому ні матеріальної, ні юридичної відповідальності. Номіналь­но планова економіка за багатьма параметрами тепер функціонує стихій­но, виявилася погано керованою чи зовсім некерованою. Байдужість, зниження соціальної активності мас, відчуженість трудящих від суспільної власності та управління - такою виявилася плата за бюрократично-во­люнтаристські методи керівництва того часу.

Централізована система планування і розподілу матеріальних ре­сурсів часто не спрацьовувала, що призводило до перебоїв у забезпе­ченні ресурсами, товарами та до інших стихійних бід бюрократичного ведення господарства. Результатом такої економічної політики було значне погіршення фінансового стану, тотальний дефіцит товарів, про­дуктів народного споживання і послуг, невілрішеною залишалася також житлова проблема.

З метою виправлення кризових явищ у сільському господарстві у тра­вні 1982 р. пленум ЦК КПРС висунув Продовольчу програму, реалізація якої мала протягом 8 років забезпечити населення країни основними ви­дами продовольчої продукції. Аналогічна програма, оголошена всенарод­ною справою, була запроваджена і в Україні. Відповідно були збільшені капіталовкладення у сільське господарство, але затратна колгоспно-рад­госпна система не змогла ефективно використати надані державою кош­ти. У цей період відбувається значний відтік сільського населення в міста, що призвело до дефіциту робочої сили в аграрному секторі, і, навпаки, надзвичайно швидко зростав управлінський апарат усіх рівнів - від керів­ників колгоспів до службовців центральних відомств. Для прикладу, на районному рівні апарат управління сільським господарством у структурі райвиконкомів у 60-х роках налічував у середньому 20 осіб. У середині 80-х, після чергової реорганізації, були створені районні агропромислові об'єднання (РАПО), у кожному з них працювало в середньому 60 осіб. Таке чиновницьке зростання в умовах застою у сільському виробництві свідчило про тотальне посилення бюрократичних тенденцій в управлінні аграрним сектором економіки. Численні управлінські структури все більше відривалися від села, з його реальними проблемами, керуючись у своїй діяльності насамперед власними інтересами. Система директивного управління органічно не сприймала будь-якої ініціативи низових ланок виробництва, самостійності з їх боку. В таких умовах широко розрекламо­вана Продовольча програма практично залишилася невиконаною.

У 70-80-ті роки Україна стала ареною безконтрольних дій союзних ві­домств, які на свій розсуд використовували її багатства і трудові ресурси. Де, що, скільки і коли будувати в Україні - вирішували в Москві. Нехтуючи інтересами і потребами республіки та її народу, закріплювалася стара структура промислового виробництва, закладена ще у довоєнні роки, яка ґрунтувалася на наявних природних і людських ресурсах. Першочергова увага надавалася важким галузям машинобудування з цілковитим ігнору­ванням виробництва товарів народного споживання.

Нечуваних масштабів набуло невиправдане поглинання українських чорноземів. Штучні моря і водойми затопили близько 1 млн. гектарів чу­дових родючих земель. Заперечення (і протести) українських учених, ін­телігенції, місцевих жителів були повністю відкинуті центральними відом­ствами та їх безвідмовними виконавцями в республіці. Внаслідок кон­цепції т. зв. «малоперспективних» населених пунктів у 1972-1986 роках в Україні зникло 1502 села. Це призвело до запущення, руїни квітучих над­дніпрянських сіл з їх ошатними присадибними ділянками у самому серці України.

Протягом короткого часу без належного обґрунтування, розрахунків в Україні було споруджено або будувалося вісім атомних електростанцій. Така концентрація небезпечних об'єктів украй загострила екологічну ситу­ацію в республіці.

Військово-промисловий комплекс (ВПК), сформований в СРСР, був додатковим чинником централізації радянської економіки. ВПК не знав ні національних меж, ні республіканських кордонів, ні місцевих особливос­тей і мав тенденцію до необмеженого зростання, розширення політичного впливу, підпорядкування своїм інтересам цивільних структур. Розростан­ня радянського військового сектора економіки, що «змагався» за першість зі США, до гіпертрофованих розмірів поставило інші сфери виробництва, особливо ті, що випускали товари народного споживання, у кризове ста­новище.

В умовах тотального дефіциту, всевладдя і безконтрольності номенк­латури посилювався несправедливий розподіл благ у суспільстві. Верхи, відгородившись високою стіною привілеїв від реального життя і пекучих проблем своїх громадян, утворили власну, закриту систему постачання продовольства і промислових товарів, що не знала дефіцитів і спекуляти­вних цін, систему спеціальних лікарень, клінік, санаторіїв, пансіонатів, бу­динків відпочинку, мисливських угідь, сімейних дач, будинків тощо. Вияви­вши повну неспроможність забезпечити до 1980 р. «комуністичний рай» всім, комуністична номенклатура швидкими темпами творила його для себе.

Отже, в 70-80-ті ,роки народне господарство УРСР вступило в смугу глибокої кризи, в основі якої було прагнення партійно-державного керівництва будь-що зберегти у недоторканному вигляді стару систему дер­жавного управління, обмежитись лише «косметичними» змінами. Криза породжувала опозиційний, десидентський рух у суспільстві, який пропону­вав альтернативні шляхи подальшого суспільного розвитку та способи розв'язання проблем.

Тогочасній системі державного управління були притаманні такі риси:

* надмірна концентрація влади центру;
* поєднання функцій партійних і державних органів;
* зосередження господарсько-управлінських функцій в руках партій­но-політичного керівництва;
* гіпертрофована роль виконавчого апарату;
* надмірне одержавлення суспільного життя;
* обюрокрачений державних структур, фактичне усунення населення від реальної участі у вирішенні державних і суспільних справ;
* низький рівень соціальної активності й творчості мас;
* пристосування політичної системи не до організації суспільного життя в рамках законів, а передусім - до виконання вольових розпоря­джень та вказівок керівних осіб;
* неспроможність запобігти зростанню стагнаційних явищ у госпо­дарській та соціальній сферах [80].

# 1.8.7. Україна у період перебудови і розпаду Радянського Союзу (1985-1991)

Недосконалість і архаїзм політичної та економічної систем СРСР при­звели до глибокої кризи, яка особливо проявилась у 1982-1985 pp. Пар­тійне керівництво почало пошук шляхів виходу з такого стану. Була роз­роблена концепція оновлення - «якісного вдосконалення соціалізму», висунута квітневим (1985) Пленумом ЦК КПРС. Новий Генеральний сек­ретар комуністичної партії Михайло Горбачов виступив із пропозицією прискорити науково-технічний прогрес, а на основі цього - форсувати со­ціально-економічний розвиток країни. Термін «перебудова» в його допові­ді вживався лише в контексті вдосконалення управління господарським механізмом, але поступово наповнювався новим змістом, означаючи онов­лення всіх сфер життя, та міцно ввійшов у словниковий фонд багатьох мов світу. Ініціатори перетворень вважали, що варто лише надолужити відставання в науково-технічній сфері, дещо поліпшити управління на­родним господарством, зміцнити виконавську дисципліну, і швидкі темпи розвитку будуть забезпечені без кардинальних змін у політичному та еко­номічному житті, в рамках існуючого суспільного устрою.

З ініціативи партійних верхів розпочалось оновлення державного апа­рату, який очищався від корумпованих елементів і найконсервативніших представників застійних часів. Поступово входять у практику вибори пар­тійних керівників таємним голосуванням з кількох альтернативних канди­датур. Одночасно відбувається скорочення управлінського апарату, яке найбільше торкнулось управлінських структур у республіках. Результатом цієї кампанії, що здійснювалася у момент проголошеного Москвою курсу на піднесення самостійності союзних республік, передачу до їх компетен­ції найважливіших питань усіх сфер життя, стала ліквідація республікан­ських органів управління, які відали чорною металургією, вугільною та цементною промисловістю, геологією. Усе це робилося під гаслом скоро­чення і здешевлення апарату управління, послаблення контролю бюро­кратії над виробництвом з метою сприяння розширенню рамок самодіяль­ності підприємств в Україні.

Водночас союзні міністерства та відомства зміцнювали свої позиції, не­хтуючи при цьому потребами та інтересами республік. У СРСР управ­лінський апарат зростав щорічно на 300-500 тис. чол., досягнувши в кінці 80-х близько 18 млн службовців [5, с 109]. За період з 1975 по 1985 pp. кількість союзно-республіканських і союзних міністерств, відомств і дер­жавних комітетів в УРСР збільшилася приблизно на 20 відсотків [67]. Усе це призводило до вузькопрофільності центральних органів державного управління, виконання ними невластивих функцій оперативного керівни­цтва підприємствами та установами, породжувало прийняття неефектив­них державно-управлінських рішень, збільшення кількості неузгоджених та непідготовлених нормативно-правових документів. Так, за вісім місяців 1986 р. міністерства та відомства республіки видали 666 тис. письмових розпоряджень, постанов та інших директив, що викликало обурення В. Щербицького, який на засіданні політбюро ЦК Компартії України заявив: «То­вариші, це вже межа, це ж фабрика по виданню декретів» [2, с 17].

Як наслідок, повзуча криза все глибше охоплювала господарський ор­ганізм держави. Ставало цілком очевидним, що забезпечити економіч­не зростання традиційними, тобто директивними, методами - неможливо. Черговою спробою оживити «командну економіку» став червневий (1987) Пленум ЦК КПРС, на якому було поставлене питання про радикальну економічну реформу. Пленум відзначив, що головне в цій реформі - пе­рехід від адміністративних методів управління до нового господарського механізму, який ґрунтується на наданні більш широких прав та певної свободи господарюючим суб'єктам на місцях, широкому використанні економічних методів і демократичних засад управління. Однак суть ре­форми базувалася на комуністичній доктрині із збереженням засад ко­мандної економіки. Про кардинальну зміну директивного управління рин­ковим механізмом не йшлося.

Проте й такому обережному реформуванню апарат почав чинити ви­тончений і потужний опір. Не маючи змоги відкрито відкинути реформи, консервативні представники апарату розпочали пошук компромісних варі­антів, які б дещо розв'язали ініціативу підприємств і заспокоїли народ, але разом з тим зберегли командні позиції центральних міністерств і відомств. Така непослідовність і половинчастість реформ внесла дезорганізованість у командно-централізовану, напрацьовану десятиліттями і по-своєму ло­гічну, систему державного управління економікою.

Разом з тим, у результаті перебудови управління економікою в Україні було ліквідовано 103 республіканських органи управління, здійснено передачу багатьох управлінських функцій місцевим орга­нам влади, ліквідовано 14 міністерств і відомств, 83 організації се­редньої ланки. Управлінський апарат скоротився майже на 80 тис. чоловік з річним фондом зарплати 227 млн крб. [2, с. 20-21].

В аграрному секторі економіки була утворена додаткова управлінська структура Держагропром - своєрідна бюрократична надбудова над вироб­никами сільськогосподарської продукції. Деякі господарства, прагнучи вийти з-під жорсткої опіки районних агропромів, створювали більш про­гресивні форми управління. На кінець 1988 р. у 46 районах УРСР були створені об'єднання, усі справи в яких вирішували ради, утворені вироб­ничими партнерами, а управлінський апарат перетворився з керівного на виконавчий.

Гострота продовольчої проблеми у Радянському Союзі спонукала до активізації пошуку нових підходів у аграрній політиці. Березневий (1989) пленум ЦК КПРС визнав за можливе розвиток на селі альтернативних форм господарювання: селянських (фермерських) господарств, поширен­ня різних форм оренди, створення кооперативних колективів. Однак кол­госпно-радгоспне керівництво чинило опір впровадженню нових госпо­дарських форм на селі і разом з партійними консервативними елемента­ми відкинуло пропозицію визнати приватну власність на землю. Без цього реальних позитивних зрушень у сільськогосподарському виробництві так і не відбулося.

Головним питанням економічної реформи стала можливість співісну­вання ринку і соціалізму. У травні 1990 р. опубліковано урядову програму, яка передбачала перехід до ринку при жорсткому державному контролі. Програма була підготовлена під керівництвом відомого радянського еко­номіста академіка Л. Абалкіна, але Верховна Рада СРСР її відкинула че­рез запропоноване підвищення цін. Було вирішено переробити запропо­новану програму з подальшим її винесенням на розгляд вищого законо­давчого органу восени 1990 року. Групою економістів під керівництвом академіка С Шаталіна паралельно була розроблена значно радикальніша програма переходу до ринку, що одержала назву «500 днів». Але знову, після двотижневого її обговорення у Верховній Раді СРСР, остаточного вибору так і не було зроблено. Натомість вирішено прийняти «Основні напрямки стабілізації народного господарства і переходу до ринкової еко­номіки».

Це було нежиттєздатне поєднання двох варіантів з помітним акцентом на старі директивні методи управління. Таким чином, радикальна економічна реформа в Радянському Союзі зупинилася перед могутньою команд­но-адміністративною системою, не змігши подолати її опір. Це призвело до стрімкого погіршення економічного становища в країні: наростала інф­ляція, поглибився дефіцит державного бюджету, вперше за повоєнні роки зменшився національний дохід. Економічна ситуація все більше виходила з-під контролю центральних відомств, партійних верхів. Безсистемна, сумбурна перебудова вела до незворотного розвалу народного господар­ства. Кооперативний сектор, у якому на початок 1990 р. в Україні було зайнято всього 700 тис. чол., був не в змозі істотно вплинути на поліп­шення ситуації на ринку.

Постала необхідність глибокої і радикальної реформи системи управ­ління народним господарством, а її здійснення без кардинальних змін усієї політичної системи стало неможливим. «Політична реформа - це своє­рідний кисень, необхідний для життєдіяльності суспільного організму»,-заявив М. Горбачов на сесії Верховної Ради СРСР 29 листопада 1988 p., яка узаконила перший етап реформи політичної системи. Було вирішено ґрунтовно змінити структуру, порядок формування, зміст роботи вищих органів державної влади та управління. Головним завданням стало роз­межування функцій партійних і державних органів та відродження повно­владдя рад на всіх рівнях знизу доверху. Були прийняті відповідні закони, внесені зміни й доповнення до Конституції СРСР. Вищим органом держав­ної влади став З'їзд народних депутатів СРСР. Верховна Рада СРСР пе­ретворювалась у постійно діючий законодавчий, розпорядчий і контролю­ючий орган державної влади, який складається з двох палат: Ради Союзу і Ради Національностей. По суті, країна отримала перший в її історії законодавчий орган, що функціонував на постійній основі. Робилася та­кож спроба поділу функцій і відповідальності між законодавчою, вико­навчою та судовою владами, хоча із значним переважанням першої. Так, депутатами не могли бути міністри та інші посадові особи, підконт­рольні вищим радянським органам влади. Двома термінами обмежував­ся період перебування на посадах, які затверджувалися Верховною Ра­дою. Фактично, такі кроки мали забезпечити перехід влади на всіх рівнях від партапарату до конституційних органів - рад народних депутатів. Це був потужний удар по основах тоталітарної політичної системи Радянсь­кого Союзу.

Посилення відцентрових тенденцій, особливо після проголошення не­залежності в республіках Прибалтики, змусили центр удатися до зміцнен­ня виконавчої влади. У березні 1990 р. запроваджується посада Президен­та СРСР, на яку був обраний М. Горбачов, залишаючись при цьому ке­рівником КПРС.

В Україні навесні 1990 року пройшли перш] більш-менш демократичні вибори Верховної Ради УРСР. До законодавчого органу республіки впер­ше потрапили представники опозиції - політики, безмежно віддані ідеї незалежності України, готові відстоювати її у гострій парламентській боротьбі. Хоча більшість депутатського корпусу - 378 осіб, або 84 відсот­ки, належали до Комуністичної партії.

Важливим кроком на шляху до повної самостійності стало при­йняття 16 липня 1990 року Верховною Радою історичної ваги доку­мента - Декларації про державний суверенітет України. Суверенітет визначався як «верховенство, самостійність, повнота і неподіль­ність влади республіки в межах її території та незалежність і рівно­правність у зовнішніх зносинах» [19].

Це засадниче положення започаткувало кардинальну зміну відносин України із союзним центром і передбачало верховенство республікансь­ких законів на своїй території. Але, разом з тим, Декларації не було нада­но статусу конституційного акта, що вимагало прийняття окремих законів для реального наповнення її положень. Важливими кроками у цьому на­прямку було внесення до Конституції УРСР статті, що проголошувала верховенство законів УРСР на її території над союзними законами, а та­кож прийняття 3 серпня Закону «Про економічну самостійність Українсь­кої РСР». Прийняття цих документів засвідчило незворотне наростання децентралютських тенденцій в Радянському Союзі, швидке наближення його розпаду.

Проведений 17 березня 1991 р. загальносоюзний референдум щодо збереження СРСР «як оновленої федерації рівноправних суверенних ре­спублік» не дав бажаних для його ініціаторів результатів. Тому М. Горба­чов наполягає на підписанні нового союзного договору, яке було зірване спробою державного перевороту 19-21 серпня 1991 року. Антиконституційний заколот - остання потуга зберегти СРСР - був здійснений напере­додні підписання союзного договору 9 республік, призначеного на 20 серп­ня. Так званий Державний комітет з надзвичайного стану (ДКНС), до якого ввійшли найвищі керівники могутніх сил - КДБ, армії, міліції, центральних державних і господарських органів, очолюваний віце-президентом СРСР Г. Янаєвим, поставив за мету ліквідувати демократичні завоювання, від­новити всевладну тоталітарну комуністичну систему, унітарний характер Радянського Союзу. Умови нового союзного договору, що передбачали серйозні поступки республікам з боку центру, не влаштовували путчис­тів. Проте могутній виступ демократичних сил, особливо у Москві, де рішучі дії російського президента Б. Єльцина, на відміну від очікувальної позиції голови українського парламенту Л. Кравчука, викликали широкий народний супротив, та нерішучість заколотників, спричинили провал пе­ревороту.

На третій день заколоту 21 серпня путчисти визнали свою поразку. Реакція в країні була придушена, тоталітаризм повалений, унітарні союзні структури впали. Так безславно закінчилася понад семидесятирічна епоха величезної імперії під назвою СРСР. Республіки, що були фактично по­лишені на себе, почали брати владу в свої руки. Подальша доля України вирішилася несподівано з точки зору поточного історичного моменту, але закономірно з огляду на багатовікову історію українського державотво­рення та постійне прагнення її народу до свободи і незалежності.

Позачергова сесія Верховної Ради УРСР 24 серпня 1991 року прийня­ла історичний документ-Акт проголошення незалежності України («за» -346, «проти» - 1), який мав бути підтверджений референдумом 1 грудня 1991 року. На політичній карті світу, в центрі Європи, з'явилася самостій­на Держава Україна - торжество історичної справедливості. Відповідно до Акта почалось утворення Збройних Сил, Національної гвардії незалежної України, відбувалося підпорядкування інших силових структур Києву. Дис­кредитована діями ДКНС, деморалізована розвалом союзного центру, Компартія почала стрімко згасати. ЗО серпня Президія Верховної Ради України, виходячи з того, що керівництво Компартії України своїми діями підтримало заколот, на законодавчому рівні припинила діяльність КПУ.

Всеукраїнський референдум, проведений 1 грудня 1991 року, майже одностайно підтвердив проголошення Незалежності України. 90,32% голосів виборців недвозначно ствердили непохитну волю українського народу мати власну державу.

У цей день був обраний і перший Президент України. Серед шести кандидатів (В. Гриньов, Л. Кравчук, Л. Лук'яненко, Л. Табурянський, В. Чорновіл, І. Юхновський) перемогу отримав Леонід Кравчук, за якого прого­лосувало 61,6 відсотків виборців. Всеукраїнський референдум не лише остаточно оформив існування на карті світу незалежної Української дер­жави, а й став визначальним фактором припинення існування Радянсько­го Союзу.

7-8 грудня у Біловезькій пущі біля Бреста Президент України Л. Крав­чук, Президент Російської Федерації Б. Єльцин і Голова Верховної Ради Республіки Білорусь С. Шушкевич констатували остаточний розпад Ра­дянського Союзу і підписали Декларацію про створення Співдружності Незалежних Держав (СНД). 21 грудня в Алма-Аті до неї приєдналися ще вісім суверенних республік колишнього Союзу - Азербайджан, Вірменія, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Таджикистан, Туркменістан, Узбекистан, а в 1993 p.- Грузія. «З утворенням СНД,- зазначалося в Декларації, Союз Радянських Соціалістичних Республік припиняє своє існування». Засновники Співдружності чітко визначили, що кожна з республік, що вхо­дить у СНД, є цілком незалежною в своїй внутрішній і зовнішній політиці держава, а нове міждержавне утворення не передбачає існування центру, жодних вертикальних управлінських структур.

25 грудня 1991 p. M. Горбачов склав повноваження Президента СРСР.

Незалежність України стала фактом, визнаним усіма державами ко­лишнього СРСР, а згодом усією світовою спільнотою. Ця подія, без пере­більшення, набула всесвітньо-історичного значення.

# Глава 1.9. ОРГАНІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ

# 1.9.1. Система державного управління на початковому етапі Незалежності (1991-1994)

Епоху 1991-1994 років дуже часто називають епохою політичного ро­мантизму - час, коли закладалися основи державних і демократичних ін­ститутів нової Української держави. Саме в цей період наша країна дістала визнання у світі, зробила перші кроки на шляху будівництва ринкової еко­номіки та громадянського суспільства. Разом з тим, перші роки Незалеж­ності ввійшли в історію і як період утрачених можливостей, суттєвих прорахунків, помилок та недосконалих державно-управлінських рішень.

Акт проголошення незалежності України 1991 року став початком кар­динальних змін у системі державної влади. Після розпаду Радянського Союзу та зміни суспільно-політичної системи перед молодою державою відразу постало нелегке завдання пошуку оптимальної системи організа­ції влади у принципово нових історично-політичних умовах. Після прове­дення Всеукраїнського референдуму та виборів Президента України на­стає потреба у корінній зміні існуючої системи державного управління і створення нової національної моделі державної влади та її організаційних структур. Йде пошук щодо організації влади по горизонталі, виконавчій вертикалі та стосовно її територіального аспекту. Вносяться зміни й допов­нення до чинної Конституції, за якими розмежовуються повноваження між Президентом і Верховною Радою. Державна влада відповідно до поло­жень Декларації про державний суверенітет України зазнала суттєвих змін: започатковано її поділ на законодавчу, виконавчу та судову. Прийма­ється цілий ряд необхідних для функціонування державного механізму законів: Про правонаступництво України, Про громадянство України, Про державний кордон України, Про національну гвардію України, Про Прикор­донні війська України, Про оборону України, Про прокуратуру, Про Зброй­ні Сили України, Про Службу безпеки України, Про загальний військовий обов'язок і військову службу та інші.

Актуальною проблемою того часу було питання організації виконавчої влади в центрі та створення її дійової вертикалі на місцях. Указ Президії Верховної Ради України від 26 серпня 1991 р. «Про тимчасове припинен­ня діяльності Компартії України» вніс суттєві зміни у суспільно-політичне життя України. Голови рад народних депутатів були звільнені від обов'яз­ків перших секретарів комітетів компартії, після чого вони були поновлені на посадах голів виконкомів. Тобто місцева влада у цей початковий пері­од державотворення концентрувалася в особі єдиного керівника, який обіймав дві посади - голови ради і голови виконкому.

Після обрання Президентом України Л. Кравчука постає гостра необ­хідність у створенні дійової вертикалі виконавчої влади, підпорядкованої главі держави. Адже молода країна отримала у спадок радянську модель влади, обрану в 1990 році. Зрозуміло, що така бюрократично-адміністра­тивна система не могла задовольняти новообраного Президента, не від­повідала суспільно-політичним реаліям та не сприяла динамічному роз­витку державотворчих процесів.

26 березня 1992 р. після тривалих і гострих дискусій Верховна Рада прийняла нову редакцію Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Його прийняття мало закласти правові умови для роздержавлення місцевих рад усіх рівнів, поступово перетворити їх на органи місцевого і регіонального самоврядування (у ра­йонах і областях) та звільнити від виконання не властивих їм функцій державного управління. Останні повинні були перейти до новосформованих органів державної виконавчої влади. З метою вирішення даного пи­тання та зміцнення виконавчої вертикалі 5 березня 1992 року Верховна Рада приймає Закон України «Про представника Президента України».

Таким чином глава держави, який уособлював виконавчу владу, отримав виконавчу вертикаль, яку на місцях (в областях та районах) очо­лили представники Президента України. Вони стали найвищими поса­довими особами державної виконавчої влади на відповідних територіях та очолили новостворені органи виконавчої влади - місцеві державні адміні­страції в областях, містах Києві та Севастополі, районах. Представники Президента України - глави місцевих держадміністрацій, строк повнова­жень яких збігався із президентським, призначалися та звільнялися з по­сади главою держави і лише йому підпорядковувалися. Цим посадовим особам були надані великі повноваження, зокрема, вони здійснювали державну виконавчу владу, забезпечували виконання бюджету, програм економічного і соціального розвитку відповідних територій; контролювали органи місцевого та регіонального самоврядування, а також підприємст­ва, організації, установи, незалежно від їх підпорядкування та форм влас­ності з питань додержання Конституції, законів, указів Президента; мали право звертатися до суду з позовом про визнання недійсними актів органів самоврядування, що суперечать законодавству, і зупиняти дію оскаржува­них ними актів до прийняття рішення судом; координували діяльність відпо­відних органів внутрішніх справ, національної безпеки, оборони, статистики та інших органів, що підпорядковувалися центральним органам державної виконавчої влади; мали право зупиняти дії будь-яких посадових осіб, що суперечать законодавству; зупиняти дію актів адміністрацій підприємств, організацій, установ, інших юридичних осіб, що суперечать Конституції та законам, указам Президента, та звертатися до суду з позовом про визнання їх недійсними. Одночасно з держадміністраціями на обласному та район­ному рівнях функціонували представницькі органи влади - обласні та ра­йонні ради. При цьому виконавчі органи цих рад були ліквідовані.

Така структура владної побудови була не зовсім ефективною в силу одночасного існування нової інституції - представництва Президента України та рад народних депутатів, обраних ще в період існування іншої держави. Ситуація ускладнювалася ще й тим, що під запровадження нового інституту не була підведена достатня законодавча база, а здійснені полі­тичні реформи не забезпечувалися активним конституційним процесом. Наприклад, інститут представників Президента був введений у 1992 році, а його підпорядкування Кабінету Міністрів відбулося лише через рік. У ре­зультаті, настав так званий «період двовладдя» - в областях та районах, де дві керівні посади займали представники чи прихильники протилежних політичних сил, виникало протистояння, яке нерідко набирало форм відкритої боротьби за верховенство на відповідних територіях, що вкрай негатив­но позначалося на соціально-економічному розвитку останніх.

З метою посилення керівництва всіма структурами державної вико­навчої влади в центрі та на місцях, оперативного розв'язання завдань економічних реформ, утвердження ринкових відносин, досягнення стабі­льності в усіх сферах суспільного життя Указом Президента України від 27 вересня 1993 р. Кабінет Міністрів України був підпорядкований главі держави, який здійснював безпосереднє керівництво урядом.

Важко переоцінити для процесу державотворення прийнятий 15 грудня 1992 року Закон України «Про статус суддів», яким судців уперше визнано носіями судової влади, котрі здійснюють правосуддя незалежно від законо­давчої та виконавчої влади. Таким чином, зазначений Закон започаткував становлення окремої від інших судової гілки влади в новітній Україні.

До позитивів того нелегкого періоду державотворення слід віднести заходе, спрямовані на становлення системи державної служби в Україні. Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття 16 грудня 1993 р. Закону України «Про державну службу», який визначив загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, установив умови реалі­зації громадянами України права на державну службу, заклав основи формування ефективного інституту державної служби - професійної ді­яльності осіб, які працюють у державних органах. Згодом було створене Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів - цент­ральний орган виконавчої влади, покликаний забезпечити проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та здійснювати функ­ціональне управління цим інститутом.

Разом з тим зазначений період був позначений різким посиленням се­паратистських дій з боку тогочасних кримських політиків. Так, прийнята 6 травня 1992 р. Верховною Радою Криму Конституція Республіки Крим фактично проголошувала півострів незалежною державою. Зокрема, за 1 і 9 статтями цього закону Республіка Крим визначалася як «правова, демократична держава, яка здійснює на своїй території суверенні права та всю повноту влади, будуючи відносини з Україною на основі договору та угод». У 1991-1992 роках навіть існував проект подібної широкомасштабної угоди. Верховна Рада України скасувала вказані положення, адже вони суперечили Конституції України. Однак кримським сепаратистам у січні 1994 р. на виборах президента Криму вдалося привести до перемоги лідера Республіканської партії Криму Юрія Мешкова, який відразу взяв курс на рішучу конфронтацію з Києвом. Після виборів до Верховної Ради Криму, на яких більшість місць здобули проросійськи налаштовані депута­ти, політика кримської влади набула відверто антиукраїнського характеру. Стимульована провокаційними діями Москви щодо проблем Чорноморсь­кого флоту і міста Севастополя, особливо після прийняття у травні 1992 р. парламентом Російської Федерації Постанови і Заяви про російський ста­тус Севастополя, Верховна Рада Криму знову відновила дію скасованої Конституції, а у травні 1994 р. прийняла закон про відродження держав­ності Республіки Крим. Лише виважена та напрочуд гнучка політика Києва щодо автономії дала можливість з честю вийти з цієї вкрай небезпечної для всієї державності України політичної кризи. Важливу роль відіграла й підтримка позиції України з боку ООН та західних демократій.

Напружена політична ситуація того періоду посилювалася тривожними соціально-економічними тенденціями. Кабінет Міністрів України, очолюва­ний В. Фокіном, виявився неспроможним здійснювати ефективне управлін­ня в умовах незалежної держави в силу того, що його основу становили представники старої радянсько-партійної номенклатури, нездатні гідно від­стоювати національні інтереси, розробляти і реалізовувати адекватні соціа­льно-політичній ситуації економічні програми та приймати ефективні дер­жавно-управлінські рішення без вказівок «зверху». У результаті, економічні реформи в Україні з самого початку пішли хибним шляхом, що призвело до стрімкого росту цін, дефіциту товарів і послуг, безконтрольної «прихватизації» державної власності, корумпованості держчиновників, початку тінізації економіки. Головними прорахунками уряду Фокіна стало допу­щення некерованості державного сектора економіки та відсутність реаль­них ринкових реформ. Ситуація у той період новітньої історії України в сфері державного управління багато в чому була схожою з часами Центральної Ради 1917 року. У середині 1992 р. ситуація набрала най­більш небезпечних для існування держави форм, що призвело до логічної відставки уряду В. Фокіна 1 жовтня цього ж року.

13 жовтня 1992 р. Верховна Рада затвердила склад нового уряду на чолі з Л. Кучмою, якому належало діяти в більш складних політичних та соціально-економічних умовах, ніж попередньому. Виходячи з тяжкого економічного становища та недостатнього законодавчого забезпечення, за ініціативою нового Прем'єр-міністра 18 листопада 1992 р. Верховна Рада прийняла Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міні­стрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регу­лювання». Зазначеним Законом передбачалося тимчасово делегувати уряду (терміном до 21 травня 1993 р.) повноваження видавати декрети з питань відносин власності, кредитно-фінансової системи, підприємницької діяльності, оподаткування, державної політики оплати праці та ціноутво­рення, соціально-культурного розвитку, державної митної, науково-техніч­ної політики.

Завдяки діям нового уряду, насамперед лібералізації економіки, вдало­ся досягти деякого скорочення темпів спаду виробництва, знизити рівень інфляції. Але позитивні тенденції економічної стабілізації були перекрес­лені діями консервативних, антиреформаторських сил у парламенті, які розгорнули кампанію дискредитації економічної політики уряду Кучми. Спровоковані ними шахтарські страйки викликали ріст інфляції, негативно позначилися на роботі народного господарства країни, а Указ Президента про надання безлімітних кредитів для потреб сільського господарства, виданий влітку 1993 p., як поступка колгоспно-радгоспному лобі, остаточ­но поховав надії на економічний підйом. Таким чином, з другої половини 1993 р. реформи фактично зупинилися, більше того, відбулася невиправ­дана реанімація адміністративних важелів управління [12, с 28]. Все це неминуче призвело до небезпечних соціально-економічних наслідків, про що свідчили значний спад виробництва, стрімкий ріст роздрібних цін і тарифів на товари народного споживання та платні послуги населенню, збільшення кількості безробітних, загострення криміногенної обстановки.

У 1992-1994 роках дефіцит бюджету сягнув 10-17 відсотків, спад ви­робництва за 1993 р. склав 20 відсотків, інфляція на кінець 1993 р. стано­вила 90 відсотків, ціни за цей рік зросли більш ніж у 100 разів - своєрідний світовий рекорд [10]. За даними Світового банку, рівень інфляції в Україні у другій половині 1993 р. був найвищим у світі. Якщо в 1992 р. її рівень зріс у 21 раз, то за 1993 р.- у 103 рази! [40, с 502]. Народне господарство було поставлене на межу катастрофи, влада стрімко втрачала довіру на­роду, якому ставало все важче жити. У той період економічна ситуація в Україні була чи не найскладнішою серед усіх постсоціалістичних країн, за винятком тих, де точилися міжнаціональні конфлікти [12, с. 29].

Системна криза актуалізувала потребу в проведенні дострокових виборів органів влади усіх рівнів. Під тиском багатьох політичних партій, громадських організацій, парламентаріїв, страйкарів у червні 1993 р. було прийняте рішення про проведення 26 вересня цього ж року референдуму з питань довіри чи недовіри Президенту та Вер­ховній Раді.

Епоху 1991-1994 років дуже часто називають епохою політичного ро­мантизму - час, коли закладалися основи державних і демократичних ін­ститутів нової Української держави. Саме в цей період наша країна дістала визнання у світі, зробила перші кроки на шляху будівництва ринкової еко­номіки та громадянського суспільства. Разом з тим, перші роки Незалеж­ності ввійшли в історію і як період утрачених можливостей, суттєвих прорахунків, помилок та недосконалих державно-управлінських рішень.  
Акт проголошення незалежності України 1991 року став початком кар­динальних змін у системі державної влади. Після розпаду Радянського Союзу та зміни суспільно-політичної системи перед молодою державою відразу постало нелегке завдання пошуку оптимальної системи організа­ції влади у принципово нових історично-політичних умовах. Після прове­дення Всеукраїнського референдуму та виборів Президента України на­стає потреба у корінній зміні існуючої системи державного управління і створення нової національної моделі державної влади та її організаційних структур. Йде пошук щодо організації влади по горизонталі, виконавчій вертикалі та стосовно її територіального аспекту. Вносяться зміни й допов­нення до чинної Конституції, за якими розмежовуються повноваження між Президентом і Верховною Радою. Державна влада відповідно до поло­жень Декларації про державний суверенітет України зазнала суттєвих змін: започатковано її поділ на законодавчу, виконавчу та судову. Прийма­ється цілий ряд необхідних для функціонування державного механізму законів: Про правонаступництво України, Про громадянство України, Про державний кордон України, Про національну гвардію України, Про Прикор­донні війська України, Про оборону України, Про прокуратуру, Про Зброй­ні Сили України, Про Службу безпеки України, Про загальний військовий обов'язок і військову службу та інші.

Актуальною проблемою того часу було питання організації виконавчої влади в центрі та створення її дійової вертикалі на місцях. Указ Президії Верховної Ради України від 26 серпня 1991 р. «Про тимчасове припинен­ня діяльності Компартії України» вніс суттєві зміни у суспільно-політичне життя України. Голови рад народних депутатів були звільнені від обов'яз­ків перших секретарів комітетів компартії, після чого вони були поновлені на посадах голів виконкомів. Тобто місцева влада у цей початковий пері­од державотворення концентрувалася в особі єдиного керівника, який обіймав дві посади - голови ради і голови виконкому.

Після обрання Президентом України Л. Кравчука постає гостра необ­хідність у створенні дійової вертикалі виконавчої влади, підпорядкованої главі держави. Адже молода країна отримала у спадок радянську модель влади, обрану в 1990 році. Зрозуміло, що така бюрократично-адміністра­тивна система не могла задовольняти новообраного Президента, не від­повідала суспільно-політичним реаліям та не сприяла динамічному роз­витку державотворчих процесів.

26 березня 1992 р. після тривалих і гострих дискусій Верховна Рада прийняла нову редакцію Закону «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Його прийняття мало закласти правові умови для роздержавлення місцевих рад усіх рівнів, поступово перетворити їх на органи місцевого і регіонального самоврядування (у ра­йонах і областях) та звільнити від виконання не властивих їм функцій державного управління. Останні повинні були перейти до новосформованих органів державної виконавчої влади. З метою вирішення даного пи­тання та зміцнення виконавчої вертикалі 5 березня 1992 року Верховна Рада приймає Закон України «Про представника Президента України».

Таким чином глава держави, який уособлював виконавчу владу, отримав виконавчу вертикаль, яку на місцях (в областях та районах) очо­лили представники Президента України. Вони стали найвищими поса­довими особами державної виконавчої влади на відповідних територіях та очолили новостворені органи виконавчої влади - місцеві державні адміні­страції в областях, містах Києві та Севастополі, районах. Представники Президента України - глави місцевих держадміністрацій, строк повнова­жень яких збігався із президентським, призначалися та звільнялися з по­сади главою держави і лише йому підпорядковувалися. Цим посадовим особам були надані великі повноваження, зокрема, вони здійснювали державну виконавчу владу, забезпечували виконання бюджету, програм економічного і соціального розвитку відповідних територій; контролювали органи місцевого та регіонального самоврядування, а також підприємст­ва, організації, установи, незалежно від їх підпорядкування та форм влас­ності з питань додержання Конституції, законів, указів Президента; мали право звертатися до суду з позовом про визнання недійсними актів органів самоврядування, що суперечать законодавству, і зупиняти дію оскаржува­них ними актів до прийняття рішення судом; координували діяльність відпо­відних органів внутрішніх справ, національної безпеки, оборони, статистики та інших органів, що підпорядковувалися центральним органам державної виконавчої влади; мали право зупиняти дії будь-яких посадових осіб, що суперечать законодавству; зупиняти дію актів адміністрацій підприємств, організацій, установ, інших юридичних осіб, що суперечать Конституції та законам, указам Президента, та звертатися до суду з позовом про визнання їх недійсними. Одночасно з держадміністраціями на обласному та район­ному рівнях функціонували представницькі органи влади - обласні та ра­йонні ради. При цьому виконавчі органи цих рад були ліквідовані.

Така структура владної побудови була не зовсім ефективною в силу одночасного існування нової інституції - представництва Президента України та рад народних депутатів, обраних ще в період існування іншої держави. Ситуація ускладнювалася ще й тим, що під запровадження нового інституту не була підведена достатня законодавча база, а здійснені полі­тичні реформи не забезпечувалися активним конституційним процесом. Наприклад, інститут представників Президента був введений у 1992 році, а його підпорядкування Кабінету Міністрів відбулося лише через рік. У ре­зультаті, настав так званий «період двовладдя» - в областях та районах, де дві керівні посади займали представники чи прихильники протилежних політичних сил, виникало протистояння, яке нерідко набирало форм відкритої боротьби за верховенство на відповідних територіях, що вкрай негатив­но позначалося на соціально-економічному розвитку останніх.

З метою посилення керівництва всіма структурами державної вико­навчої влади в центрі та на місцях, оперативного розв'язання завдань економічних реформ, утвердження ринкових відносин, досягнення стабі­льності в усіх сферах суспільного життя Указом Президента України від 27 вересня 1993 р. Кабінет Міністрів України був підпорядкований главі держави, який здійснював безпосереднє керівництво урядом.

Важко переоцінити для процесу державотворення прийнятий 15 грудня 1992 року Закон України «Про статус суддів», яким судців уперше визнано носіями судової влади, котрі здійснюють правосуддя незалежно від законо­давчої та виконавчої влади. Таким чином, зазначений Закон започаткував становлення окремої від інших судової гілки влади в новітній Україні.

До позитивів того нелегкого періоду державотворення слід віднести заходе, спрямовані на становлення системи державної служби в Україні. Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття 16 грудня 1993 р. Закону України «Про державну службу», який визначив загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, установив умови реалі­зації громадянами України права на державну службу, заклав основи формування ефективного інституту державної служби - професійної ді­яльності осіб, які працюють у державних органах. Згодом було створене Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів - цент­ральний орган виконавчої влади, покликаний забезпечити проведення єдиної державної політики у сфері державної служби та здійснювати функ­ціональне управління цим інститутом.

Разом з тим зазначений період був позначений різким посиленням се­паратистських дій з боку тогочасних кримських політиків. Так, прийнята 6 травня 1992 р. Верховною Радою Криму Конституція Республіки Крим фактично проголошувала півострів незалежною державою. Зокрема, за 1 і 9 статтями цього закону Республіка Крим визначалася як «правова, демократична держава, яка здійснює на своїй території суверенні права та всю повноту влади, будуючи відносини з Україною на основі договору та угод». У 1991-1992 роках навіть існував проект подібної широкомасштабної угоди. Верховна Рада України скасувала вказані положення, адже вони суперечили Конституції України. Однак кримським сепаратистам у січні 1994 р. на виборах президента Криму вдалося привести до перемоги лідера Республіканської партії Криму Юрія Мешкова, який відразу взяв курс на рішучу конфронтацію з Києвом. Після виборів до Верховної Ради Криму, на яких більшість місць здобули проросійськи налаштовані депута­ти, політика кримської влади набула відверто антиукраїнського характеру. Стимульована провокаційними діями Москви щодо проблем Чорноморсь­кого флоту і міста Севастополя, особливо після прийняття у травні 1992 р. парламентом Російської Федерації Постанови і Заяви про російський ста­тус Севастополя, Верховна Рада Криму знову відновила дію скасованої Конституції, а у травні 1994 р. прийняла закон про відродження держав­ності Республіки Крим. Лише виважена та напрочуд гнучка політика Києва щодо автономії дала можливість з честю вийти з цієї вкрай небезпечної для всієї державності України політичної кризи. Важливу роль відіграла й підтримка позиції України з боку ООН та західних демократій.

Напружена політична ситуація того періоду посилювалася тривожними соціально-економічними тенденціями. Кабінет Міністрів України, очолюва­ний В. Фокіном, виявився неспроможним здійснювати ефективне управлін­ня в умовах незалежної держави в силу того, що його основу становили представники старої радянсько-партійної номенклатури, нездатні гідно від­стоювати національні інтереси, розробляти і реалізовувати адекватні соціа­льно-політичній ситуації економічні програми та приймати ефективні дер­жавно-управлінські рішення без вказівок «зверху». У результаті, економічні реформи в Україні з самого початку пішли хибним шляхом, що призвело до стрімкого росту цін, дефіциту товарів і послуг, безконтрольної «прихватизації» державної власності, корумпованості держчиновників, початку тінізації економіки. Головними прорахунками уряду Фокіна стало допу­щення некерованості державного сектора економіки та відсутність реаль­них ринкових реформ. Ситуація у той період новітньої історії України в сфері державного управління багато в чому була схожою з часами Центральної Ради 1917 року. У середині 1992 р. ситуація набрала най­більш небезпечних для існування держави форм, що призвело до логічної відставки уряду В. Фокіна 1 жовтня цього ж року.

13 жовтня 1992 р. Верховна Рада затвердила склад нового уряду на чолі з Л. Кучмою, якому належало діяти в більш складних політичних та соціально-економічних умовах, ніж попередньому. Виходячи з тяжкого економічного становища та недостатнього законодавчого забезпечення, за ініціативою нового Прем'єр-міністра 18 листопада 1992 р. Верховна Рада прийняла Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міні­стрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регу­лювання». Зазначеним Законом передбачалося тимчасово делегувати уряду (терміном до 21 травня 1993 р.) повноваження видавати декрети з питань відносин власності, кредитно-фінансової системи, підприємницької діяльності, оподаткування, державної політики оплати праці та ціноутво­рення, соціально-культурного розвитку, державної митної, науково-техніч­ної політики.

Завдяки діям нового уряду, насамперед лібералізації економіки, вдало­ся досягти деякого скорочення темпів спаду виробництва, знизити рівень інфляції. Але позитивні тенденції економічної стабілізації були перекрес­лені діями консервативних, антиреформаторських сил у парламенті, які розгорнули кампанію дискредитації економічної політики уряду Кучми. Спровоковані ними шахтарські страйки викликали ріст інфляції, негативно позначилися на роботі народного господарства країни, а Указ Президента про надання безлімітних кредитів для потреб сільського господарства, виданий влітку 1993 p., як поступка колгоспно-радгоспному лобі, остаточ­но поховав надії на економічний підйом. Таким чином, з другої половини 1993 р. реформи фактично зупинилися, більше того, відбулася невиправ­дана реанімація адміністративних важелів управління [12, с 28]. Все це неминуче призвело до небезпечних соціально-економічних наслідків, про що свідчили значний спад виробництва, стрімкий ріст роздрібних цін і тарифів на товари народного споживання та платні послуги населенню, збільшення кількості безробітних, загострення криміногенної обстановки.

У 1992-1994 роках дефіцит бюджету сягнув 10-17 відсотків, спад ви­робництва за 1993 р. склав 20 відсотків, інфляція на кінець 1993 р. стано­вила 90 відсотків, ціни за цей рік зросли більш ніж у 100 разів - своєрідний світовий рекорд [10]. За даними Світового банку, рівень інфляції в Україні у другій половині 1993 р. був найвищим у світі. Якщо в 1992 р. її рівень зріс у 21 раз, то за 1993 р.- у 103 рази! [40, с 502]. Народне господарство було поставлене на межу катастрофи, влада стрімко втрачала довіру на­роду, якому ставало все важче жити. У той період економічна ситуація в Україні була чи не найскладнішою серед усіх постсоціалістичних країн, за винятком тих, де точилися міжнаціональні конфлікти [12, с. 29].

Системна криза актуалізувала потребу в проведенні дострокових виборів органів влади усіх рівнів. Під тиском багатьох політичних партій, громадських організацій, парламентаріїв, страйкарів у червні 1993 р. було прийняте рішення про проведення 26 вересня цього ж року референдуму з питань довіри чи недовіри Президенту та Вер­ховній Раді.

Політична криза, що набрала особливо небезпечного характеру у 1993 році, спричинила 21 вересня цього року відставку Прем'єр-міністра Л. Кучми та змусила Президента Л. Кравчука для зняття політичної напру­ги в країні погодитися на призначення дострокових виборів Президента України в 1994 році. Всю повноту виконавчої влади за рішенням Верхов­ної Ради взяв на себе глава держави. 22 вересня 1993 р. виконуючим обов'язки Прем'єр-міністра було призначено голову Донецької міської ра­ди Юхима Звягільського, який став відомим на політичній арені після вре­гулювання страйків шахтарів Донбасу. Оцінюючи сьогодні діяльність цьо­го уряду, можна констатувати, що він не виправдав покладених на нього надій. Про це свідчило згортання економічної лібералізації і тенденції пе­реважання директивних, адміністративно-бюрократичних методів держав­ного управління. Й так доволі несміливі ринкові перетворення фактично зупинились і як результат - Україна стала світовим лідером за дефіцитом державного бюджету.

У цей час Президентом ініціюється Закон «Про організацію влади в Україні». Проте ця конструктивна ідея не доводиться до кінця через блоку­вання Верховною Радою, яка 3 лютого 1994 р. приймає Закон України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» та Постанову про проведення 26 червня 1994 р. виборів до місцевих Рад одночасно з вибо­рами Президента України. Закон скасував існуючу систему територіальної організації влади та повернув її до «радянської моделі». Його прийняття було очевидним кроком назад у державотворчих процесах, поступкою ослабленої президентської влади лівій більшості парламенту.

Відповідно до зазначеного закону виконавча вертикаль на місцевому рівні в особі державних адміністрацій ліквідовувалася, натомість функції органів державної виконавчої влади покладалися на обласні, Київську та Севастопольську міські, районні ради, які були одночасно й органами місцевого самоврядування. Відновлювалися виконавчі комітети цих рад, які виконували функції органів виконавчої влади. Голови рад обиралися безпосередньо населенням відповідних територій і за посадою одночасно очолювали виконавчі комітети цих рад. Персональний склад виконавчого комітету пропонувався головою відповідної ради і затверджувався радою. Знову було запроваджено поняття «вищестояща рада» - релікт радянської владної системи.

27 березня 1994 р. пройшли вибори до Верховної Ради України другого скликання, які показали високий рівень політичної активності населення. Головою парламенту став лідер Соціалістичної партії Олександр Мороз. Найбільшою фракцією стала «Комуністи України за соціальну справедли­вість і народовладдя», що об'єднувала 84 депутати. Для порівняння, фрак­ція Народного Руху України налічувала 27 депутатів.

16 червня 1994 р. Прем'єр-міністром України був затверджений Віта­лій Масол, який в 1987-1990 pp. вже обіймав посаду Голови Ради Мініст­рів УРСР і під тиском голодуючих студентів був відправлений у відставку. Такий крок Президента Л. Кравчука, що запропонував дану кандидатуру, викликав негативну реакцію національно-демократичних партій і свідчив про намагання глави держави піти на серйозні поступки лівим силам у розрахунку на їх лояльність під час президентських виборів. Адже цілком логічно виглядало призначення нового голови уряду вже після проведен­ня виборів, які мали відбутися незабаром.

Виходячи із ситуації, що склалася після обрання нового складу пар­ламенту, Президент Л. Кравчук у своєму Посланні до Верховної Ради за­пропонував «розглянути в першочерговому порядку питання про перене­сення червневих виборів до підведення відповідної законодавчої бази, керуючись при цьому здоровим глуздом і відчуттям відповідальності за долю народу і держави» та зосередитися на завершенні роботи над но­вою Конституцією України [68]. Парламент не прислухався до аргументів глави держави, і 26 червня 1994 р. дострокові вибори Президента України були проведені. Жоден із семи кандидатів (В. Бабич, Л. Кравчук, Л. Кучма, В. Лановий, О. Мороз, і. Плющ, П. Таланчук) не зумів набрати необхідної для перемоги кількості голосів виборців, а тому до другого туру вийшли Кравчук і Кучма, що набрали найбільшу кількість голосів. Повторне голо­сування 10 липня принесло перемогу Леоніду Кучмі, який, набравши по­над 14 мільйонів голосів, був обраний Президентом України. Церемонія передачі влади у Марийському палаці Президентом, який сходив зі сцени, новообраному Президентові, показала всьому світові громадянську муд­рість народу та політичної еліти України, адже вперше на теренах СНД відбулася мирна передача найвищої державної влади.

Одночасно з виборами Президента України вперше за роки Неза­лежності на основі загального, рівного, прямого виборчого права пройшли вибори голів обласних і районних рад.

Тогочасна модель державної влади не могла бути ефективною в силу того, що не задовольняла новообраного Президента України та не відпо­відала потребам часу, становленню реального місцевого самоврядування в Україні. Крім того, склалася ситуація, коли законодавчі акти, що регулю­вали відносини в державі, принципово не узгоджувалися між собою. Так, Закон «Про Президента України» визначав Президента як главу держави і главу виконавчої влади, що передбачало президентську або президент­сько-парламентську форму правління. Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» передбачав, по суті, перетворення України на парламентську державу, в якій главі держави відводилися суто представницькі функції. Крім того, Л. Кучма, проголосивши курс на ради­кальні економічні реформи, фактично залишився без виконавчої вертика­лі, через яку мав проводити задекларовану політику в життя.

Виходячи із ситуації та з метою відновлення вертикалі виконавчої вла­ди, Указом Президента від 6 серпня 1994 р. «Про забезпечення керівництва структурами державної виконавчої влади на місцях» главі держави було підпорядковано голів районних і обласних рад. З метою проведення скоор­динованої економічної та соціально-культурної політики та вироблення уз­годжених проектів рішень з питань, що виникають у відносинах між центром і місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, 20 вересня 1994 р. при Президентові України був утворений консультативно-дорадчий орган - Рада регіонів. До її складу ввійшли: Прем'єр-міністр України, голови обласних, Київської та Севастопольської міських рад, віце-прем'єр уряду Республіки Крим. Очолив Раду глава дер­жави, його заступником був Прем'єр-міністр України. Згідно з Положенням про Раду регіонів рішення цього органу, що підписувалися Президентом, мали рекомендаційний характер. Разом з тим, вони були обов'язковими для розгляду органами державної виконавчої влади, яким вони адресува­лись, а також органами місцевого самоврядування з питань делегованих повноважень державної виконавчої влади. Таким чином Президент України намагався забезпечити створення дійової вертикалі виконавчої влади для проведення в життя радикальних економічних реформ.

Конституційно-правова недосконалість тогочасної моделі влади, її су­перечливі моменти змушують главу держави ставити питання про прийн­яття Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» як конституційного на перехідний період. У такий спосіб, на думку Президен­та, даний закон, у якому запропоновано механізм поділу влади, зміцнення її виконавчої гілки у напрямі президентсько-парламентської форми прав­ління, виконував би функції малої конституції держави. Основною його метою було повернення до існуючої раніше моделі територіальної органі­зації влади, але вже без її роздвоєння на обласному та районному рівнях [70, с 71]. Однак цей задум не був реалізований. Піврічні дебати та гострі дискусії у Верховній Раді навколо даного Закону завершилися безрезуль­татно. Відсутність детального, конституційно визначеного розмежування повноважень Президента і Прем'єр-міністра стали причиною відставки 4 квітня 1995 р. В. Масола з посади голови Уряду. Парламент визнав ро­боту Кабміну незадовільною, висловивши йому недовіру. Обов'язки голо­ви Кабінету Міністрів було покладено на Є. Марчука.

Врешті-решт, боротьба за прийняття Закону «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» під загрозою проведення всеукраїн­ського опитування громадської думки щодо довіри громадян до Президе­нта України чи Верховної Ради України, призводить до нестандартного політичного кроку - укладення 8 червня 1995 року Конституційного До­говору між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого са­моврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України протягом 1995-1996 років [36]. Таким чином, до прийняття нового Основного Закону держави було знято протистояння між главою держави і парламентом.

Відповідно до цього документа було створено жорстку вертикаль дер­жавної виконавчої влади. Президент України став главою держави і гла­вою державної виконавчої влади, яку здійснював через очолювані ним Уряд - Кабінет Міністрів та систему центральних і місцевих органів вико­навчої влади. Статтею 24 Договору за Президентом закріплювалися такі повноваження щодо інших органів виконавчої влади: створення, реорганізація і ліквідація міністерств, відомств, інших центральних та місцевих органів державної виконавчої влади; призначення та звільнення з посад керівників цих органів; скасування актів центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, а також актів органів виконавчої влади Ав­тономної Республіки Крим у разі їх невідповідності Конституції, законам України, а також указам і розпорядженням Президента України. Для про­ведення реформ главі держави було надано право видавати укази з пи­тань економічної реформи, не врегульовані чинним законодавством, які мали діяти до прийняття відповідних законів.

Кабінет Міністрів визначався як центральний колегіальний орган дер­жавної влади, підпорядкований Президентові України і відповідальний перед ним (стаття 29 Договору). Щодо повноважень Прем'єр-міністра України, то вони зводилися до тези: «організовує і координує роботу Уря­ду, діючи в межах, визначених Президентом України». 8 червня 1995 р. Прем'єр-міністром України було призначено Є. Марчука.

Обласні та районні ради позбавлялися виконавчих органів, натомість, знову було відновлено інститут обласних та районних державних адмініс­трацій. У серпні глава держави затверджує Положення про обласну, Київ­ську, Севастопольську міські державні адміністрації та Положення про районну, районну в містах Києві та Севастополі державну адміністрацію. Голови державних адміністрацій та їх заступники призначалися на посади і звільнялися з посад Президентом України. Відповідно до статті 46 Кон­ституційного Договору головами місцевих державних адміністрацій при­значалися обрані голови обласних і районних рад.

Зважаючи на повноваження Президента, встановлені Договором, Ук­раїна стала фактично президентською республікою. Однак Конституцій­ний Договір, який певним чином дозволив зберегти керованість державно­го механізму, започаткувати цілісність державної політики на основі прин­ципу поділу влади, стимулювати конституційний процес [83], все ж оста­точно не розв'язав проблем у стосунках між законодавчою владою та главою держави (виконавчою владою). Тобто, існуюча модель державної влади була не оптимальною для проведення політичних та соціально-економічних реформ. Таким чином, на період до прийняття нового Основ­ного Закону держави Конституційний Договір став своєрідним вектором переходу України до президентсько-парламентської форми правління.

На жаль, у період осені 1994 р. значного загострення знову набуло кримське питання. На півострові на той час існувала специфічна владна побудова, вершину якої очолював президент Ю. Мєшков. Він, а також більшість у Верховній Раді Криму були представниками проросійського блоку «Росія». Основним завданням цієї політичної сили, що не прихо­вувала своїх антиукраїнських настроїв, було відокремлення Криму від України. Реалізація даного плану переросла у відкриту конфронтацію між українським парламентом та Верховною Радою Криму, а згодом на­була загрозливих політичних форм. Слід віддати належне Президентові та Верховній Раді України, які зробили все можливе для того, щоб не допустити силового розвитку подій на півострові. Врешті-решт, проти­стояння перейшло на внутрішньокримський рівень - між виконавчою та представницькою владою автономії. Верховна Рада Криму, яка уникла розгону, внесла зміни до Конституції та позбавила Мешкова влади. Не­вдовзі було скасовано й сам пост президента Криму, а кандидатура кримського прем'єра мала проходити обов'язкове погодження з Києвом. Скориставшись сприятливою політичною ситуацією, Верховна Рада України законом від 17 березня 1995 р. скасувала Конституцію Респуб­ліки Крим 1992 р.

Таким чином, з кримської кризи центральна влада вийшла з чес­тю, погасивши сепаратистські устремління окремих проросійськи налаштованих політиків та посиливши владу Києва на півострові.

Як слушно зазначив Л. Кучма: «...ще більш серйозним випробуван­ням кримська криза стала для української держави і суспільства, для громадянської стабільності в країні, для її цілісності та єдності. Нам вдалося врегулювати ситуацію виключно політичними механізмами, по­казавши всьому світові, що Українська держава дієздатна» [44, с. 109].

Важливим зовнішньополітичним досягненням того періоду було прийняття України у вересні 1995 р. до Ради Європи.

Новітній етап еволюції державного механізму пов'язаний з прийнят­тям 28 червня 1996 р. Конституції України. Вона стала об'єктивним, зако­номірним результатом становлення та розвитку державності України, ло­гічним продовженням української політико-правової думки від «Руської правди» Ярослава Мудрого, юридичного кодексу «Правда Ярославичів», Конституції Пилипа Орлика, Конституції УНР і Декларації про державний суверенітет. Конституція заклала засади державного устрою України, утвердження реальної демократії, багатоукладності, ідейного плюралізму, піднесла міжнародний авторитет нашої держави. З прийняттям Основного Закону і реалізацією його норм державне будівництво перейшло в якісно нову фазу - від оформлення засад національної державності та утверд­ження її зовнішніх атрибутів до поглиблення структурної та функціональ­ної реформи державного управління [56].

Правда, до суттєвого недоліку можна віднести процедуру прийняття Конституції. Адже загальноприйнятою демократичною практикою є всена­родне обговорення проектів конституцій та їх затвердження спеціально об­раними конституційними зборами або референдумом. Всенародне при­йняття Основного Закону означало б надання українському народу реаль­ної можливості обрати свій шлях посередництвом усвідомленого вибору того суспільного устрою, який влаштовує більшість [13]. Саме такий шлях прийняття Конституції і був запропонований Президентом Л. Кучмою, який оголосив свій намір призначити Всеукраїнський референдум з питання за­твердження Основного Закону України на 25 вересня 1996 р. Відповідний Указ главою держави був підписаний 26 червня. Саме він змусив Верховну Раду шукати компроміс і прискорив конституційний процес. Після двох діб напруженої безперервної роботи, в тому числі бурхливої ночі без сну, під ранок 28 червня 1996 р. парламент нарешті прийняв Конституцію України Основний Закон суверенної держави.

Згідно зі ст. 102 Конституції Президент України є главою держави й виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, тери­торіальної цілісності держави, дотримання Конституції, прав і сво­бод людини і громадянина. Але на відміну від Конституційного До­говору він не є главою виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконав­чої влади (ст.113). Його роботою керує Прем'єр-міністр, який спрямовує її на виконання Програми діяльності уряду, схваленої парламентом. Уряд відповідальний перед Президентом та підконтрольний і підзвітний Верхов­ній Раді України. Кабінет Міністрів за новою Конституцією отримав значно більше функцій та повноважень. Вони пов'язані із забезпеченням держав­ного суверенітету та економічної самостійності України, здійсненням внут­рішньої та зовнішньої політики держави, формуванням та виконанням дер­жавного бюджету, забезпеченням рівних умов розвитку всіх форм власнос­ті, здійсненням управління об'єктами державної власності, забезпеченням обороноздатності, національної безпеки та громадського порядку в державі.

Відповідно до Основного Закону виконавчу владу в областях і районах здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 118), тобто, виконавча вер­тикаль залишилася незмінною, натомість, представницькі органи - обласні, районні ради віднесено до органів місцевого самоврядування (ст. 140). їх голови обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради. Тобто, знову відбувалося розмежування влад на місцевому рівні. Суттєвою відмінністю нинішніх рад від радянських була відсутність у них виконавчих органів. Здійснення виконавчо-розпорядчих функцій на місцевому рівні по­кладається на місцеві державні адміністрації (районні, обласні).

На жаль, Конституція не позбавлена окремих недоліків, що стали нас­лідком процедури її прийняття. Політичні компроміси, що відкрили шлях до ухвалення Конституції, та поспіх спричинили низку серйозних супереч­ностей і помилок, які вплинули на недосконалість деяких положень Основ­ного Закону та заклали передумови потенційного конфлікту між головни­ми суб'єктами політичної влади України. Зазначені вади взаємодії інститу­тів державної влади негативно впливали й на економічні показники.

Протягом 1995-1996 pp. спостерігалося стабільне падіння виробницт­ва та рівня життя населення. Так, на початок 1996 р. валовий внутрішній продукт склав усього близько 43 відсотків рівня 1990 р. Все це змусило Президента піти на рішучі кадрові зміни. 27 травня 1996 р. Є. Марчук був звільнений з посади Прем'єр-міністра України. Наступного дня новим Прем'єром став Павло Лазаренко, який до цього займав посаду Першого віце-прем'єр-міністра України.

До позитивів того непростого періоду слід віднести певні успіхи у сфері фінансів. Протягом 1995-1996 pp. завдяки енергійним зусиллям Націо­нального банку України, очолюваного В. Ющенком, удалося зупинити по­стійне падіння купоно-карбованця, що було необхідною передумовою для здійснення грошової реформи. У вересні 1996 р. було запроваджено націо­нальну грошову одиницю гривню, що стала важливим атрибутом держав­ності та кроком до оздоровлення і стабілізації фінансової системи держави. Створилися передумови виходу з економічної кризи, хоча ці позитивні тен­денції Кабінет Міністрів так і не зумів закріпити та розвинути, допустивши в своїй роботі суттєві прорахунки. Саме це констатував глава держави при оголошенні свого щорічного Послання Верховній Раді в березні 1997 р.

Врешті, під впливом зазначених процесів та прямих звинувачень Прем'єр-міністра П. Назаренка в корупційних діях Президент своїм Указом від 2 липня 1997 р. звільняє його із займаної посади. Новим Прем'єр-мі­ністром 16 липня цього ж року призначається Валерій Пустовойтенко. Надзвичайно серйозним випробуванням для нового уряду стала світова фінансова криза 1997-1998 pp., яка за оцінками фахівців набула ознак глобальної катастрофи. Спільними зусиллями Президента, Кабінету Міні­стрів, Національно банку Україні вдалося вийти з неї із значно меншими втратами, ніж Росії, Білорусі та іншим країнам СНД.

Спроби зміцнення виконавчої влади і пристосування діючої управлін­ської системи до потреб суспільних трансформацій у перехідний період вітчизняної історії, що виявилися невдалими, викликали потребу в ради­кальній зміні неефективної системи державного управління через прове­дення широкомасштабної адміністративної реформи. У 1997 р. Указом Президента України була створена Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, яку очолив Л. Кравчук. Комісія підготу­вала Концепцію адміністративної реформи, яка була схвалена в березні 1998 р. Головною метою даної реформи є поетапне створення такої си­стеми державного управління, яка б відповідала стандартам демократич­ної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Вона має бути прозорою для суспільства, науково обґрунтованою і адек­ватною за витратами фінансово-економічному стану держави.

із прийняттям Основного Закону конституційний статус отримало міс­цеве самоврядування, яке стало однією із засад конституційного ладу України. У розвиток конституційних положень 21 травня 1997 р. був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Зважаючи на специфіку Києва як столиці України та з метою визна­чення його спеціального статусу, особливостей здійснення у місті вико­навчої влади та місцевого самоврядування, 15 січня 1999 р. був прийня­тий Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ». Особливіс­тю здійснення виконавчої влади у місті Києві є те, що міська та районні державні адміністрації паралельно виконують функції державної виконав­чої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування. При цьому голови цих держадміністрацій призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України. Особливим правовим статусом наділений Київський міський голова, який обирається шляхом прямих виборів відпо­відно до Закону «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищ­них, міських голів», і займає посаду голови Київської міської державної адміністрації - органу державної виконавчої влади.

14 січня 1998 р. вступив у силу Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Уперше у виборчій практиці України була прийнята нова виборча система виборів депутатів районної та обласної ради - мажоритарна система відносної більшості по багатомандатних виборчих округах.

29 березня 1998 р. відбулися вибори до Верховної Ради України та до місцевих рад, міських, селищних і сільських голів. Відповідно до нового Закону «Про вибори народних депутатів України» вперше в сучасній істо­рії нашої держави парламентські вибори проходили за принципово новою змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою. Це дозволило грома­дянам України обирати не тільки між окремими кандидатами в депутати, а й між політичними партіями та їх блоками. З 450 депутатів парламенту 225 було обрано в одномандатних виборчих округах, а 225 - за списками від політичних партій та виборчих партійних блоків у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представ­ництва. Вперше було застосоване так зване «позитивне» голосування та правило відносної більшості. Таким чином, новий виборчий закон став сут­тєвим кроком у напрямку політичного структурування українського суспі­льства і становлення багатопартійної системи - важливих чинників демо­кратизації політичної системи та розвитку громадянського суспільства. Хоча, об'єктивно, повної структуризації парламенту після проведення пе­рших на нових засадах виборів не могло статися. Обрання Верховної Ра­ди на основі змішаної системи було лише першим кроком на цьому шляху та заклало основу для розвитку зазначених політичних процесів.

Відповідно до Конституції України 21 жовтня 1998 р. Верховною Ра­дою Автономної Республіки Крим була прийнята Конституція Автоном­ної Республіки Крим, затверджена парламентом України 23 грудня того ж року, яка юридично закріпила статус і повноваження автономії - не­від'ємної складової частини України. Представницьким органом АРК ви­значена Верховна Paда АРК, а виконавчим - Рада міністрів АРК. З метою сприяння виконанню в АРК повноважень, покладених на Президента України, відповідно до Закону України «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» функціонує державний орган Представництво Президента України в цій республіці. Представництво створюється главою держави і безпосередньо йому підпорядковується.

У розвиток конституційних положень 9 квітня 1999 р. був прийнятий Закон України «Про місцеві державні адміністрації», який остаточно роз­межував повноваження між органами виконавчої влади і органами місце­вого самоврядування на місцевому рівні. Після прийняття цього законо­давчого акта організація влади на місцевому рівні отримала остаточне оформлення. Так, голови місцевих держадміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України. Обласні державні адміністрації в межах своїх повноважень спрямовують діяльність районних державних адміністрацій та здійснюють контроль за їх діяльністю.

Отже, можна зробити висновок, що в Україні закладені конститу­ційні основи територіальної організації влади на місцевому рівні та законодавчо закріплено функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, хоча, безумовно, пошук оптимальної форми організації влади ще триватиме. Адміністративна реформа покликана остаточно врегулювати питання територіальної організа­ції влади.

Важливою подією політичного життя держави стали вибори Президента України в жовтні 1999 р. Перший тур, у якому брали участь тринадцять кан­дидатів (О. Базилюк, Н. Вітренко, М. Габер, Ю. Кармазін, В. Кононов, Ю. Кос­тенко, Л. Кучма, Є. Марчук, О. Мороз, В. Онопенко, О. Ржавський, П. Симоненко, Г. Удовенко), не виявив переможця. 14 листопада 1999 р. у резуль­таті повторного голосування Президентом України на повторний строк об­рано Леоніда Кучму, який, одержавши 15 870 722 голоси виборців, що взя­ли участь у голосуванні, переміг кандидата від КПУ П. Симоненка.

Після того як Верховна Рада відхилила кандидатуру В. Пустовойтенка на посаду Прем'єр-міністра України, 22 грудня 1999 р. новим Прем'єром став Віктор Ющенко. У грудні цього ж року були прийняті важливі рішення, спрямовані на запровадження нової концепції державного управління, створення більш ефективної системи виконавчої влади, підвищення керо­ваності суспільно важливих процесів, реформування державної служби, зменшення чисельності управлінського апарату. Початок 2000 року був ознаменований неординарною політичною подією - парламентською «ок­самитовою революцією», яка завершилася зміною керівництва Верховної Ради України та створенням нової правоцентристської парламентської більшості. Ліві сили вперше за всі роки української Незалежності стали у Верховній Раді меншістю. Представників усіх лівих фракцій було відсто­ронено від керівних парламентських посад, а їх місця зайняли народні депутати, які підтримували курс на поглиблення ринкових реформ. Така політична трансформація політичних сил усередині українського парламенту відразу дала суттєві позитивні результати. Найперше, налагодила­ся конструктивна співпраця Верховної Ради із Кабінетом Міністрів. Це да­ло змогу без зволікань і політичної конфронтації, що було неодмінним атрибутом процесу проходження майже всіх законопроектів під час по­переднього лівого керівництва парламенту, прийняти цілий ряд законів, необхідних для реформування соціально-економічних відносин.

Як результат, у 2000 p., вперше за останнє дисятиліття в Україні спо­стерігався економічний прогрес. Відбулося реальне зростання валового внутрішнього продукту, що зріс на 5,8 відсотка. Такі успіхи, що набули си­стемного характеру, пов'язані з роботою уряду, очолюваного Прем'єр-міністром України В. Ющенком з грудня 1999 р. по травень 2001 р. Зазна­чимо, що за роки економічної кризи (1991-1999) ВВП України скоротився в 2,5 рази; обсяги промислової продукції - майже в 1,9; сільського госпо­дарства - у 2,1; грошові доходи населення впали в 3,7; інвестиції в основ­ний капітал-4,5 раза [21].

Слід також відзначити позитивні тенденції, характерні для першого ета­пу адміністративної реформи (1997-2001). За цей період було структурно реорганізовано та оптимізовано систему центральних органів виконавчої влади, змінено субординацію, впорядковано функції та повноваження її органів. Кабінет Міністрів приступив до виконання лише йому властивих функцій: виробляти та організовувати реалізацію державної політики. Від­повідно до цього було реформовано його склад, реорганізовано апарат, запроваджено нові форми, процедури та стандарти роботи. Важливим кро­ком щодо оптимізації діяльності Кабінету Міністрів стало створення урядо­вих комітетів. Запровадження цих робочих органів підвищило ефектив­ність роботи уряду, якість проектів законодавчих актів, прийнятих урядових рішень, сприяло політичній узгодженості рішень, поліпшило координацію зусиль центральних органів виконавчої влади у формуванні та здійсненні державної політики. Посилилася провідна роль міністерств як головних суб'єктів вироблення і реалізації державної політики у відповідних галузях і сферах діяльності та міністрів - у формуванні державної політики, вони на­були статусу політичних діячів. Інші центральні органи виконавчої влади зо­середили свою роботу на аналізі, плануванні та організації соціально-еконо­мічного розвитку у сферах, що входять до їхньої компетенції. Запровадження інституту державних секретарів заклало основи для чіткого розмежування політичних та адміністративних функцій найвищих посадових осіб держави.

Важливим чинником забезпечення верховенства Основного Закону у всіх сферах життєдіяльності держави стало прийняття 16 жовтня 1996 р. Закону «Про Конституційний Суд України». Відповідно до нього Кон­ституційний Суд України розпочав свою діяльність 1 січня 1997 р. До повноважень цього єдиного в державі органу конституційної юрисдикції належить вирішення питань про відповідність законів та інших правових актів Конституції (конституційність) та офіційне тлумачення Основного Закону та законів України. Конституційний Суд складається з вісімнадцяти суддів, яких у пропорційній кількості (по шість) призначають Прези­дент, Верховна Рада та з'їзд суддів України. Рішення, ухвалені Консти­туційним Судом, є обов'язковими до виконання, остаточними f не можуть бути оскаржені.

Суттєві кроки були здійснені у проведенні широкомасштабної судової реформи. Прийняті у 2001 р. відповідно до Конституції нові Кримінальний, Земельний, Цивільний кодекси України стали основою реформування всієї судової системи і судочинства. При цьому, розширення повноважень судів здійснюється, в першу чергу, щодо забезпечення охорони прав і свобод громадян. У лютому 2002 р. Верховна Рада України здійснила вирішальні кроки на складному шляху судово-правової реформи, прийнявши довгоочі­куваний Закон «Про судоустрій України». З прийняттям цього закону вирі­шено цілу низку питань щодо організації судової влади як самостійної гілки державної влади, забезпечення діяльності судів, здійснення суддівського самоврядування, як однієї з найважливіших гарантій забезпечення неза­лежності судів і суддів [33]. В Україні створено єдину судову систему судів загальної юрисдикції у складі місцевих, апеляційних, вищих спеціалізова­них судів та Верховного Суду України. Визначено дволанкову систему касаційних судів шляхом утворення Касаційного суду України і залишено право на звернення з повторною касацією до Верховного суду України.

Передбачається створення ще однієї ланки спеціалізованих судів - адмі­ністративних судів на чолі з Вищим адміністративним судом. Вони мають забезпечити розгляд претензій громадян щодо діяльності (бездіяльності) державних органів влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Важливим завданням, яке стоїть перед судовою системою нашої держави з точки зору інтересів суспільства, є реальне втілення в су­дочинство основних засад, визначених ст. 129 Конституції України, його реформування шляхом законодавчого забезпечення принципу рівності всіх учасників процесу перед законом і суспільством [8].

Щодо кадрової політики, то слід зауважити, що її загальна незбалансованість у роки Незалежності була чи не головним чинником соціально-економічної кризи в державі. Так за останні одинадцять років Віктор Янукович став десятим Прем'єр-міністром України. Протягом 1991-2001 pp. змінилося 15 перших віце-прем'єрів, 47 віце-прем'єрів, по 6-8 разів змі­нювалися керівники багатьох міністерств і відомств [56].

Звичайно, конституційний процес в Україні з прийняттям нової Консти­туції не завершився. Адже, хоча Основний Закон й закріпив нову модель організації державної влади, засновану на класичних засадах її поділу на три гілки, все ж за межами конституційного вирішення ще залишилося багато питань організації діяльності органів державної влади щодо здійс­нення ними державних функцій.

Ініціатива щодо порушених питань виходила з боку політичних партій та Президента України, на думку якого, державний устрій, затверджений Конституцією, є недосконалим [44, с 119]. Це стосується ідеї запровадження в Україні двопалатного парламенту. На думку глави держави, його функціонування на основі верхньої палати - представників регіонів, обра­них від усіх територій за принципом рівного представництва, підвищило б роль регіонів, зменшило кількість непродуманих, популістських рішень, притаманних однопалатному парламенту. На вирішення цього та інших державної ваги питань був спрямований Всеукраїнський референдум за народною ініціативою, що пройшов 16 квітня 2000 року. Прагнучи до рішу­чих і глибоких змін у суспільстві та сподіваючись на посилення дієздат­ності державної влади, більшість громадян України підтримала запропо­новані референдумом питання. За його результатами Верховній Раді не­обхідно було внести зміни до Конституції щодо запровадження двопалат­ного парламенту. Передбачається, що він складатиметься з двох палат Палати регіонів і Державних зборів, формуватиметься за європейською моделлю: в нижній палаті має бути 300 народних депутатів, обраних на пропорційній основі; у верхній - по три представники від адміністративно-територіальних одиниць (Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя). Президент матиме право дострокового припинен­ня повноважень Державних зборів у разі, якщо протягом місяця не сфор­мовано постійно діючу парламентську більшість, до 1 грудня не затвер­джено підготовлений і поданий Кабінетом Міністрів у встановлені строки Державний бюджет на наступний календарний рік, протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персо­нальний склад нового КМУ.

імплементація питань, винесених на референдум, стала, по суті, епі­центром нового політичного протистояння у Верховній Раді, лінія якого вже не проходила відповідно до недавно сформованої парламентської більшості та меншості, а визначалася народними депутатами, лідерами політичних партій з точки зору політичних перспектив нової системи стри­мувань і противаг та дієздатності гілок державної влади. Побоюючись звуження повноважень парламенту та посилення президентської влади, Верховна Рада так і не вирішила питання щодо втілення в життя резуль­татів референдуму.

Узагальнюючи одинадцятилітній період становлення, розвитку, транс­формації та функціонування інститутів публічної влади України, можна зробити такі висновки. Здобуття Незалежності радикально змінило їх фу­нкції, методи та форми діяльності. В минуле відійшла система радянської влади з домінуванням і всевладдям компартійного апарату. Натомість перед молодою державою постала необхідність: заново формувати пере­важну більшість державних інститутів, які були просто відсутніми в УРСР як частині тоталітарного імперського утворення; реформувати адміністра­тивно-командну, жорстко планову економіку, керовану з єдиного центру, в багатоукладну ринкову, зорієнтовану на потреби людей. Вказані процеси визначали новітній етап української історії державного управління, що роз­почався 24 серпня 1991 року.

Першочерговим і найважливішим серед завдань, що постали перед мо­лодою державою, стало державотворення. Отримавши статус незалежної держави, Україна взялася за творення ефективно діючих законодавчої, вико­навчої та судової влади. Перешкодами на цьому шляху були: відсутність у владної верхівки політичної волі до проведення радикальних політичних, економічних та соціальних реформ; несконсолідованість української нації; гострі політичні конфронтації, що стали, на жаль, неодмінним атрибутом по­літичного життя країни; зволікання консервативною більшістю парламенту прийняття Конституції та інших базових для державотворчих процесів зако­нів. Зрозуміло, що ці фактори вкрай негативно позначилися на соціально-економічному розвитку держави, особливо в роки економічної кризи.

Прийняття Конституції України стало важливою віхою української істо­рії. її прийняття остаточно оформило Україну як суверенну державу - не­від'ємну складову європейської спільноти, закріпило демократичний век­тор її розвитку. На засадах конституційних положень було сформовано механізм державної влади на основі її поділу на три гілки, закріплено ін­ститут місцевого самоврядування як невід'ємну складову публічної влади і громадянського суспільства, розпочато адміністративну реформу.

Поступово, зберігаючи громадянський мир, уникаючи відкритих соціа­льно-політичних конфліктів, активізується здійснення економічних ре­форм. Як результат, у 2000 році, вперше у новітній історії України, відбу­лося реальне зростання валового внутрішнього продукту, а в наступному році Україна за темпами економічного розвитку випередила не тільки всі країни СНД, а й Європи.

Все сказане дає підстави для висновку про те, що найважчий період історії в умовах незалежної Української держави залишився позаду. В найближчі роки за умов консолідованих дій всіх членів суспільства наша Вітчизна має передумови для стрімкого поступу в напрямі побудови міцної, заможної, демократичної держави, де гарантуватиметься незалежність країни, а на її основі гармонійно поєднуватимуться права і суспільні інтереси всіх громадян. Саме про таку державу мріяли українці протягом усієї трагічної історії України.

1. Абліцов В Гетьманат Актуальні роздуми над статтями з новітніх українських іс­торичних словників та малої енциклопедії «Українське козацтво» // Голос України - 2002 -ЗО лист-С 7
2. Алексеев Ю М, Кульчицький С В, Слюсаренко А Г Україна на зламі історичних епох (Державотворчий процес 1985-1999 рр) Навч посібн - К ЕксОб, 2000 - 296 с
3. Андрусяк М Феноменальне явище//Голос України-2003-14 січн - С 19
4. Баран В К, Даниленко В М Україна в умовах системної кризи (1946-1980 рр ) // Україна крізь віки В15т-К Альтернативи, 1999-Т 13-С 165
5. Баран В К Україна після Сталіна Нарис історії 1953-1985 рр- Львів Свобода 1992-124 с
6. БачинскийП П ТабачникД В А П Любченко политический портрет//Вопросы истории - 1990 - № 12 - С 75-76
7. Боечко В, Ганжа О Захарчук Б Кордони України Історична ретроспектива т$ сучасний стан - К Основи, 1994 - 168 с
8. Бойко В Несвяткові проблеми правосуддя напередодні річниці // Голос України -2001-14 груд-С 10
9. Василенко С Геополітичні традиції Київської Русі і Галицько-Волинської держа ви // Людина і політика - 2002 - № 5 - С 102-111
10. Визначна подія всесвітньої історії Доповідь Президента України Леоніда Кучми на урочистих зборах присвячених Дню незалежності України 24 серпня 1995 року // Голос України - 1995 - 28 серп - С З
11. Винниченко В Відродження нації У трьох частинах - Ч 1-К 1990-С 81
12. Гальчинський А С Обраним шляхом - К Либідь 1999-64 с
13. Гладко В Коабітація по-українськи // Людина і влада - 2001 - № 3-4 - С 90
14. Грицяк І Місцеве самоврядування України в історії та сучасності // Вісник УАДУ -1996-№1 -С 53-67
15. Грушевский М С Очерки истории украинского народа / Сост и ист-биогр очерк Ф П Шевченко, В А Смолия Примем В М Рычки, А И Гуржия - К 1990
16. Грушевський М Історія Украши-Руси - Львів 1913 -Т 1-С 458
17. Грушевський М С ілюстрована історія України - К Наукова думка, 1992 - 544 с
18. ДейвісН Європа історія - К 1991-С 189
19. Декларація про державний суверенітет України Прийнята Верховною Радою України // Радянська Волинь - 1990 - 17 липн - С 1
20. Державний Центр Української Народної Республіки в екзилі Статті і матеріяли / За ред Л Винар Н Пазуняк- Філядельфія, Київ, Вашингтон Фундація їм С Петлюри в США Веселка Фундація Родини Фещенко-Чопівських 1993-С 65
21. Десять років - дев'ять прем'єрів // Голос України - 2001 - 29 трав - С 6
22. Дзюба І Україна перед Сфінксом майбутнього // Урядовий кур'єр- 2002-18січн-С 6
23. Дорошенко Д І Історія України В 2-х томах-К Глобус 1991-Т 1-238 с
24. Дорошенко Д Історія України 1917-1923 рр Українська гетьманська держава 1918-Ужгород, 1930-Т II — С 155
25. Жеребецький Є Кінець імперії'? // Дзеркало тижня - 2003 - 11 січн - С З
26. З'єдналося серце навіки, що віками роздерте було // Голос України- 1999-11 вер - С 9
27. Історія Русів Пер І Драча-К Радянський письменник 1991-318 с
28. Історія України І В Ф Верстюк, О В Гарань, ОІ Гуржій та ін / За ред В А Смолія-К Альтернативи 1997-С 22
29. Історія України нове бачення У 2 т 10 І Гуржій, Я Д ісаєвич М Ф Котляр та ін /За ред В А Смолія-К Україна, 1995-Т 1-350 с
30. Історія України Посібник / За ред Г Д Темка, Л С Тупчієнка- К Академія 2001 - 480 с
31. Історія українського війська - 2-е доп вид - К Панорама, 1991 - 192 с
32. Кириченко В Українська та великоруська національні ідеї співставлення витоків та сенсу // Розбудова держави - 1994 - № 2 - С 3&-39
33. Ківалов С Судова реформа Крок за фоком // Урядовий кур'єр - 2003 - 23 січн - С 6
34. Кюеличник В Про надання українським містам у XIV—XVIІ ст Магдебурзького права // Право України - 1996 - № 9 - С 82-84
35. Конституційні акти України 1917-1920 Невідомі конституції України- К Філо­софська і соціологічна думка, 1992 - 272 с
36. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самовряду­вання в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Урядовий кур єр -1995- 10 черв-С 5-6
37. Косик В Україна і Німеччина у Другій світовій війні-Львів НТШ, 1993-С 9
38. Косів М В Про Україну Публіцистичні статті та нариси-Львів УПІ їм І Федоро­ва Фенікс ЛТД, 1992-С 26
39. Кравченко Б Соціальні зміни і національна свідомість в Україні XX ст Пер з англ - К Основи, 1997 - 423 с
40. Кремень В Г, Табачник Д В, Ткаченко В М Україна альтернативи поступу (критика історичного досвіду) - К ARC-UKRAINE, 1996 - 793 с
41. Крип'якевич І П Історія України - Львів Світ, 1990 - 520 с
42. Кульчицький С В Україна між двома війнами (1921-1939 рр ) // Україна крізь віки В 15 т-К Альтернативи, 1999-Т 11-С 8
43. Кухта Б Л 3 історії української політичної думки Текст лекцій Навчальний посіб­ник - К Генеза, 1994 - 368 с
44. Кучма Л Д Про найголовніше - К , 1999 - 352 с
45. ЛановикБ Д, Лазарович М В Історія України Навчальний посібник-К Знання-Прес, 2001 - 698 с
46. Липинський В Листи до братів-хліборобів - Відень, 1926-С XII
47. Лисяк-Рудницький І Історичні есе Пер з англ У Гавришків, Я Грицака В 2 т-К Основи, 1994 - Т 2 - 573 с
48. Литвин В Державотворчий потенціал української соборності // Голос України-2003-22січн-С 4
49. Литвин В Тисяча років сусідства і взаємодії // Голос України- 2002- 8 лист-С 4-6
50. Литвин В Тисяча років сусідства і взаємодії // Голос України - 2002 - 12 лист -С 4-6
51. Литвин М, Науменко К Історія ЗУНР- Львів Інститут українознавства НАНУ ОЛІР, 1995-368 с
52. Мазепа І П Україна в огні й бурі революції 1917-1921 І Центральна Рада - Геть­манщина-Директорія II Кам'янецька доба - Дніпропетровськ Січ, 2001-415с
53. МакарчукС Писемні джерела з історії України Курс лекцій - Львів Світ, 1999-352 с
54. Малиновський В Галицько-Волинська держава та форми ґі управління (до 800-річчя з часу утворення) // Командор - 2000 - № 2-3 - С 35
55. Малиновський В Події 1939-го року про що свідчать факти // Волинь у новітній історії української державності Збірник наукових праць / За ред Б О Яроша- Луцьк Волинь, 1999-С 174
56. Медведчук В Вертикаль управління пошук оптимальної моделі // Президентсь­кий вісник - 2001 - 1 верес - С 6
57. Мірчук П Українська Повстанська Армія 1942-1952 рр- К Народна газета, 1991-С 41
58. Мудрий М Виборчі кампанії до Галицького сейму суспільство, політика та міжна­ціональні взаємини (60-70-ті рр XIX ст) // Республіканець - 1995 - № 1-2 - С 35
59. Нагаєвськии І Історія української держави XX століття - К , 1994 - С 79
60. Нагороди України історія, факти, документи У 3 т - К Українознавство, ARS-Uk-raine, 1996-Т 1-С 126
61. Организация работы с документами Учебник / Под ред В А Кудрявцева - 2-е изд , перераб и доп - М ИНФРА-М, 2001 - 592 с
62. Перші та другі читання пам'яті В'ячеслава Липинського Українська національна еліта-Луцьк-Львів, 1996-С 23
63. Петлюра С Вибрані твори та документи / Уклад Л В Голота-К Довіра, 1994-271 с
64. Петлюра С В Статті/Упоряд О Климчук-К Дніпро, 1993-С 188-189
65. Політологія /За ред О / Семківа- Львів Світ, 1993-С 82
66. Полонська-Василенко Н Історія України У 2 т-К Либідь, 1992-Т 1-640 с
67. Попов В, Проблеми вдосконалення планування і управління народним господар­ством // Економіка Радянської України.- 1986.- № 3.- С 5.
68. Послання Президента України Верховній Раді України // Голос України.- 1994.-13 трав.- С. 4.
69. Потульницький В. А. Теорія української політології. Курс лекцій,- К.: Либідь, 1993.-192 с
70. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник УАДУ.-1996.- №1.- С 68-89.
71. Рожик М. Трагедія України в 30-х pp. і зовнішній світ // Республіканець.- 1995.-№1-2.-С 29.
72. Рудницький С. Чому ми хочемо самостійної України? / Улоряд., перед. О. /. Шаб-л/я-Львів, 1994-С. 123.
73. Рыбаков Б. А. Мир истории. Начальные века русской истории.- 2-е изд.- М.: Мо­лодая гвардия, 1987.- С. 262.
74. Сергійчук В. І. Українська соборність. Відродження українства в 1917-1920-ро­ках.- К.: Українська Видавнича Спілка, 1999 - С 407.
75. Слюсаренко А. П, Томенко М. В. Історія української конституції.- К/ Т-во «Знан­ня» України, 1993- 192 с
76. Смолій В. А., Степанков В С Українська національна революція XVII ст. (1648-1676 рр)//Україна крізь віки.-К/Альтернативи, 1999.-Т. 7.-С. 90-94.
77. Смолій В. А. Українська козацька держава // Український історичний журнал -1991.- № 5-С. 66.
78. Субтельний О. Україна: історія: Пер. з англ Ю. і. Шевчука- К.: Либідь, 1991 -512 с.
79. Тихомиров М. Н. Древнерусские города.- М.т 1956.- С. 227-230.
80. Три дні вересня вісімдесят дев'ятого: Матеріали Установчого з'їзду Народного руху України за перебудову.- К.: Український Народний Рух, 2000.- С 72.
81. Угода та Конституція Пилипа Орлика // Мазепа; Збірник.- К.: Мистецтво, 1993.-С. 232.
82. Україна: друга половина XX століття: Нариси історії / П. П. Панченко, М Р, Плющ, Л. А. Шевченко та ін.- К.: Либідь, 1997 - 352 с
83. Україна є. Україна - буде! Доповідь Президента України Леоніда Кучми на урочи­стих зборах з нагоди 5-ї річниці незалежності України 23 серпня 1996 року // Урядовий кур'єр.- 1996 - 29 серп - С 4.
84. Українське державотворення: невитребуваний потенціал: Словник-довідник / За ред. О. М. Мироненка.-К.: Либідь, 1997.-560 с
85. Христюк П. Українська революція.-Нью-Йорк, 1922-Т. 4.-С. 161.
86. ЦДІА України у Львові. Ф. 309, оп. 1, спр. 125, арк. 13-17.
87. Див,: Цілком таємно...: секретні документи Рейху про діяльність ОУН 1941-1944 рр //Літературна Україна.-1991- 19 груд,-С. 6.
88. Чубатий М, Державний лад на Західній области Української Народної Республі­ки//Календар «Просвіти» 1921-Львів, 1920.-С. 100-101.
89. Шаповал Ю., Пристайко В., Золотарьов В. ЧК-ГПУ-НКВД в Україні: особи, фак­ти, документи-К.: Абрис, 1997.-608 с
90. Швагуляк М. «Українська карта» // Дзвін.- 1990.- № 7.~ С 94.
91. Швидько Г. К., Романов В. Є. Державне управління і самоврядування в Україні: Іст. нарис- К.: Вид-во УАДУ, 1997.- Ч. 1.- С 50.
92. Яковлів А. Українське право // Антонович Д. Українська культура.- Мюнхен, 1988.-С. 237.
93. Ярош Б. О. Сторінки політичної історії західноукраїнських земель (30-50-ті pp. XX ст.): Монографія.- Луцьк: Вежа, 1999.- 184 с
94. AAN. Polska і Ukraina. Sygn. 55.- К. 9,13, 18, 20. 24, 67.
95. Dolot M. Execution by Hunger. The Hidden Holocoust - London: N. Y., 1985.- P.15.
96. Dokument zur deutschen Geschichte, 1936-1939- Berlin, 1977- S. 124,
97. Kaindl R-F. Beitrade zur Geshicte des deutshen Rechts in Galizien (archiv fur Osteuropaische Geschichte}.- Bd 100, Rll Heft.- Wien, 1910- S. 400, 417, 429, 441, 449-450.