

**Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентові України**

## **ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*За загальною редакцією  
чл.-кор. НАН України, проф. В. С. Загорського,  
проф. О. Я. Красівського, доц. О. Ю. Мороза*

**Львів  
2018**

**УДК 35(091)**

**I – 89**

*Розповсюдження та тиражування без офіційного дозволу  
ЛРІДУ НАДУ заборонено*

**Рецензенти:**

**Петровський П. М.**, д. держ. упр., проф., завідувач кафедри державного управління Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

**Гудь Б. В.**, д. і. н., проф., директор Інституту європейської інтеграції Львівського Національного університету імені Івана Франка;

**Булгакова Л. П.**, к. і. н., старший науковий співробітник Інституту народознавства.

Рекомендовано до друку вченою радою

Львівського регіонального інституту державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

(протокол № 34/44 від 24.11.2017 р.)

**I – 89 Історія державного управління** [Текст] / кол. авт. ; за заг. ред. чл.-кор. НАН України, проф. В. С. Загорського, проф. О. Я. Красівського, доц. О. Ю. Мороза. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2018. — 368 с. — ISBN 978-617-644-041-3.

Досліджено світовий та вітчизняний досвід становлення, розвитку та функціонування систем державного управління в світі та Україні у рамках комплексного наукового проекту “Державне управління та місцеве самоврядування”. Основою розробки наукового продукту стали результати науково-дослідної роботи за темою “Історія державного управління” (державний реєстраційний номер 0115U001284).

Для науково-педагогічних працівників, слухачів магістерської програми “Публічне управління та адміністрування” НАДУ та її регіональних інститутів, студентів, державних службовців, а також усіх, хто цікавиться проблемами розвитку державного управління.

*Видання надруковане за сприяння меценатів  
Івана Бокала, Юрія Миськівца*

**ISBN 978-617-644-041-3**

**УДК 35(091)**



© Кол. авт., 2018

© ЛРІДУ НАДУ, 2018

## Авторський колектив

**В. С. Загорський** – чл.-кор. НАН України, доктор економічних наук, професор, директор ЛРІДУ НАДУ (вступ, розділ I);

**О. Я. Красівський** – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ (зміст, вступ, розділи 3, 8, висновки);

**О. Ю. Мороз** – кандидат політичних наук, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ (зміст, розділ 10, висновки);

**О. С. Киричук** – кандидат історичних наук, старший викладач кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ (зміст, вступ, розділи 3, 6);

**Є. І. Бородін** – доктор історичних наук, професор, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ (розділ 11);

**Г. С. Борзовська** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ (розділ 2);

**О. І. Босак** – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри інформаційної, бібліотечної та книжкової справи Української академії друкарства (розділ 3);

**М. З. Буник** – кандидат історичних наук, доцент, старший викладач кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ (розділ 9)

**І. Б. Кіянка** – доктор політичних наук, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ (розділ 10);

**П. В. Когут** – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ (розділ 1);

**О. П. Котовська** – кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ (розділ 4);

**В. В. Кушнір** – кандидат історичних наук, науковий співробітник Інституту народознавства НАН України (розділ 9);

**А. В. Ліпенцев** – кандидат економічних наук, доцент, заступник директора з наукової роботи ЛРІДУ НАДУ (розділ 10);

**Ю. М. Мороз** – кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародних відносин та дипломатичної служби Львівського національного університету імені Івана Франка (розділ 7);

**Л. М. Новак-Каляєва** – доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ (розділ 12);

**О. В. Олефіренко** – кандидат наук з державного управління, викладач кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ (розділ 4);

**Т. О. Панфілова** – доктор історичних наук, доцент, доцент кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ (розділ 8);

**В. М. Пасічник** – кандидат політичних наук, доцент, старший викладач кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ (розділ 3);

**М. С. Пасічник** – доктор історичних наук, професор, завідувач кафедри інформаційної, бібліотечної та книжкової справи Української академії друкарства (розділ 3);

**С. М. Пасічник** – кандидат наук з державного управління, доцент Національної академії сухопутних військ ім. гетьмана П. Сагайдачного (розділ 3);

**Н. П. Підбережник** – кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ (розділ 9);

**Л. Л. Прокопенко** – доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ (розділ 5);

**Г. М. Савчук** – кандидат історичних наук, доцент кафедри інформаційної, бібліотечної та книжкової справи Української академії друкарства (розділ 3).

## ЗМІСТ

<b>Вступ</b> .....	9
--------------------	---

### **РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СТАРОДАВНЬОГО СХОДУ ТА АНТИЧНОГО СВІТУ** ..... 11 |

1.1. Азіатський спосіб виробництва. Державне управління в умовах “східної деспотії” (Загорський В. С., Козут П. В.) .....	11
1.2. Відмінності монархічного правління країн Стародавнього Сходу від державного управління в античних країнах (Загорський В. С., Козут П. В.) .....	22
1.3. Система та механізми державного управління у Стародавньому Римі (Загорський В. С., Козут П. В.) .....	32
1.4. Римська система права як основа сучасних правових систем і державного управління (Загорський П. В., Козут П. В.) .....	44

### **РОЗДІЛ 2. ЄВРОПЕЙСЬКА ФЕОДАЛЬНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ** (Боровська Г. С.) ..... 55 |

2.1. Формування феодальної системи управління англосаксів та франків в VI – IX ст. ....	55
2.2. Вотчина і васальна система управління в європейських сеньйоральних монархіях IX – XII ст. ....	59
2.3. Обмеження королівської влади станово-представницькими інституціями XIII – XV ст. ....	64
2.4. Міська система управління. Третій стан міщан .....	66
2.5. Державно-управлінські механізми централізованих абсолютних монархій у XVI – XII ст. ....	70

### **РОЗДІЛ 3. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ У IX – XVIII ст.** ..... 73 |

3.1. Територіальна організація управління у Київськоруській державі IX – середини XIV ст. (Пасічник В. М.) .....	73
3.2. Галицько-Волинська держава як спадкоємиця управлінських традицій Київської Русі (Пасічник В. М.) .....	83
3.3. Організаційна та адміністративно-територіальна структури державного управління у Великому князівстві Литовському, Руському і Жемайтійському у XIV – XVI ст. Литовські статuti 1529 р. (Киричук О. С.) .....	91
3.4. Станово-представницьке управління на українських землях у складі Речі Посполитої XVI – XVIII ст. (Киричук О. С.) .....	95

3.5. Самоврядність на землях Війська Запорозького у межах Речі Посполитої ( <i>Босак О. І., Красівський О. Я.</i> ) .....	99
3.6. Гетьманське правління під російським протекторатом 1654 – 1764 рр. ( <i>Пасічник С. М.</i> ) .....	107
3.7. Конституція Пилипа Орлика 1710 р. ( <i>Пасічник М. С.</i> ) .....	119
3.8. Центральні і місцеві органи Московської держави та Російської імперії для управління Україною. Перша і Друга Малоросійські колегії 1764 – 1786 рр. ( <i>Савчук Г. М.</i> ) .....	130

**РОЗДІЛ 4. УТВЕРДЖЕННЯ НОВОЇ ПАРАДИГМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИХ БУРЖУАЗНИХ ДЕРЖАВАХ КІНЦЯ XVII – XIX ст.** .....

4.1. Формування модерної європейської парадигми державного управління в Нові часи ( <i>Котовська О. П.</i> ) .....	139
4.2. Революційні зміни та правові інструменти державного управління в Англії другої половини XVII – початку XVIII ст. Формування системи “відповідального уряду” ( <i>Котовська О. П.</i> ) ..	143
4.3. Вплив революції 1848 р. на державне управління німецьких держав ( <i>Олефіренко О. В.</i> ) .....	150
4.4. “Золоте століття” парламентаризму в Англії ( <i>Олефіренко О. В.</i> ) .....	152
4.5. Реформи судової системи в Європі ( <i>Олефіренко О. В.</i> ) .....	154

**РОЗДІЛ 5. ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ МОНАРХІЇ 1795 – 1917 рр.** (*Прокопенко Л. Л.*) .....

5.1. Уніфікація управління українськими землями після ліквідації автономії .....	157
5.2. Реорганізація центрального апарату управління в Російській імперії на початку XIX ст. і її вплив на місцеве управління в Україні. Станове самоврядування .....	162
5.3. Зміни в організації управління після скасування кріпосного права (1861 р.). Взаємовідносини земств і міського самоврядування з органами державного управління .....	167
5.4. Реформування державного управління в Росії на початку XX ст. Державна дума Російської імперії .....	175

**РОЗДІЛ 6. ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ В ГАЛИЧИНІ, НА ЗАКАРПАТТІ І БУКОВИНІ В СКЛАДІ ГАБСБУРЗЬКОЇ ІМПЕРІЇ 1772 – 1914 рр.** (*Жирчук О. С.*) .....

6.1. Організаційно-правові механізми державного управління абсолютною монархією в 1772 – 1848 рр. ....	181
6.2. Система державного управління Австро-Угорською імперією (1867 – 1914 рр.) .....	187

## **РОЗДІЛ 7. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ (XVII – XIX ст.)**

<i>(Мороз Ю. М.)</i> .....	194
7.1. Особливості системи врядування в північноамериканських колоніях Британії .....	194
7.2. Революція і Конфедерація .....	197
7.3. Створення американської федерації .....	202
7.4. Державно-політичний розвиток США. Демократизація політичного життя .....	206

## **РОЗДІЛ 8. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ**

<b>1917 – 1920 рр.</b> .....	212
8.1. Структури влади й управління в 1917 р. Української Народної Республіки <i>(Панфілова Т. О.)</i> .....	212
8.2. Організація державного управління в уряді гетьмана Скоропадського <i>(Панфілова Т. О.)</i> .....	218
8.3. Створення апарату державного управління Директорією УНР <i>(Панфілова Т. О.)</i> .....	222
8.4. Управління в Західноукраїнській Народній Республіці <i>(Красівський О. Я., Панфілова Т. О.)</i> .....	229

## **РОЗДІЛ 9. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ МІЖВОЄННОГО ПЕРІОДУ**

9.1. Зміни в державному управлінні Великобританії і Третьої Французької республіки <i>(Буник М. З.)</i> .....	236
9.2. Державне управління США в період економічної кризи <i>(Буник М. З.)</i> .....	240
9.3. Німеччина та Італія: від республіки до фашистської диктатури <i>(Буник М. З.)</i> .....	242
9.4. Утворення нових держав після Першої світової війни і розпаду Австро-Угорської та Російської імперій. Республіканські та авторитарні форми управління <i>(Кушнір В. В.)</i> .....	248
9.5. Державне управління на західноукраїнських землях у складі Другої Речі Посполитої <i>(Підбережний Н. П.)</i> .....	253

9.6. Державне управління на західноукраїнських землях у складі Чехословаччини, Угорщини та Румунії (Підбережчик Н. П.) .....	262
---	-----

<b>РОЗДІЛ 10. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В США, ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ТА ФРАНЦІЇ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХХ ст.</b> ...	266
10.1. Система державного управління США (Мороз О. Ю.) .....	266
10.2. Особливості системи державного управління Великобританії на сучасному етапі (Ліпенцев А. В., Мороз О. Ю.) .....	270
10.3. Становлення та розвиток V Республіки у Франції (Мороз О. Ю., Кіянка І. Б.) .....	274

<b>РОЗДІЛ 11. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СРСР ТА УРСР (Бородін С. І.)</b> .....	278
11.1. Становлення партійно-радянської системи управління (1917 – початок 1920-х рр.) .....	278
11.2. Державне управління в період зміцнення тоталітаризму в СРСР (1922 – початок 1950-х рр.) .....	284
11.3. Державне управління в умовах лібералізації радянського суспільства та наростання кризи адміністративно-командної системи (друга половина 1950-х – перша половина 1980-х рр.) .....	294
11.4. Реформування державного управління в СРСР та Україні уроки перебудови (1985 – 1991 рр.) .....	301

<b>РОЗДІЛ 12. СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ (Новак-Каляєва Л. М.)</b> .....	308
12.1. Формування пострадянської політичної системи і розбудова основних інститутів незалежної Української держави .....	308
12.2. Регіональні аспекти суспільної стабільності в Україні .....	312
12.3. Реформування адміністративно-територіального устрою України. Проблеми децентралізації та демократизації влади .....	321
12.4. Реформування державного управління в сучасній Україні .....	332

<b>Висновки</b> .....	346
<b>Список використаних джерел</b> .....	348



## ВСТУП

Активний процес становлення Української держави і пошуки шляхів удосконалення державного управління, адекватних сучасному рівню розвитку суспільства високорозвинених європейських держав та США, в умовах зростання громадської активності передбачає детальне вивчення державно-управлінських історичних процесів, визначення різноманітних причин, що детермінують певні негативні чинники, виявлення способів їх усунення і паростків нового, прогресивного, вартого уваги та підтримки, проведення великої науково-об'єктивної практичної роботи зі створення ефективних інститутів влади і громадянського суспільства, вільної ринкової економіки, демократичної політики, правової держави. Історія державного управління є засобом, що сприяє перенесенню на практику різних політичних систем засобами, що допомагають пізнати та порівняти українські реалії з досвідом управління в інших країнах. Висвітлення історії державного управління в Україні у контексті загальноєвропейського історичного процесу актуалізується поглибленим політичним курсом України на європейську інтеграцію, завданнями використання світового і європейського досвіду впровадження дієвих реформ. Для того, щоб Україна успішно розвивала підвалини європейської інтеграції, необхідно вивчити генезис державного управління в європейських країнах та розглянути історію державного управління в Україні у контексті загальних європейських процесів.

Зроблений незалежною Україною вибір стратегічного шляху розвитку – шляху європейської інтеграції, розбудови країни з орієнтацією на базові цінності демократії, правової держави та вільного ринку, на сьогодні ставить українське суспільство перед низкою непростих викликів. Серед головних із них – подолання корупції, глибоке реформування соціальної сфери, створення умов для модернізації економіки та швидкого економічного зростання. Необхідною складовою вирішення завдань трансформації країни є забезпечення такої якості системи державного управління, яка відповідала б найкращим європейським стандартам, зробила б його ефективним чинником реалізації реформ. Досягти цього неможливо без детального вивчення світового та українського досвіду державного управління, його відмінних історичних форм, позитивного та негативного досвіду реформування, чинників еволюційних та революційних змін.

Саме таке завдання стояло перед авторським колективом цього видання. Його структура побудована за тематико-хронологічним принципом і охоплює період від античності до початку XXI ст. У

дванадцяти розділах висвітлюється історія державного управління у країнах Європи та США, і у цьому широкому контексті – історія державного управління в Україні. Зокрема, розкриваються способи та форми структурної і правової організації системи державного управління, її ідеологічний інструментарій, показано державно-управлінські механізми, які використовувалися для вирішення адміністративних, військових, економічних, фінансових, соціокультурних і судових питань, способи оперативного регулювання управлінських відносин. Визначено особливості взаємодії між національними громадськими структурами і державними владними інституціями. На значному історичному матеріалі здійснюється порівняння суспільних викликів різного часу з управлінськими відповідями на них.

Особливу увагу у виданні приділено історії державного управління в Україні. У кількох розділах висвітлюються основні складові елементи та особливості системи державного управління, що функціонувала на українських землях у різні історичні періоди. Детально проаналізовано ті форми державної організації, що у ході історичного розвитку були вироблені самим українським етносом – державне управління у Київоруській державі, у Галицько-Волинському князівстві (королівстві), система козацького самоврядування, гетьманське правління тощо, і таким чином аргументовано спростовується концепція “бездержавності” української нації. Водночас висвітлено і механізми державного управління, які функціонували на українських землях в умовах їх перебування у складі неукраїнських державно-політичних утворень – Речі Посполитої, Російської імперії, монархії Габсбургів, східноєвропейських держав міжвоєнного часу. У цьому контексті визначається ступінь суб’єктності українців у прийнятті державних рішень.

У книзі також проаналізовано досвід організації державного управління у роки української революції в УНР, ЗУНР, Українській державі гетьмана П. Скоропадського. Окремо визначено специфіку державного управління в умовах радянської (комуністичної) системи, зокрема в УРСР. Загалом історію державного управління в Україні представлено як невід’ємну і, водночас, своєрідну складову частину історичного розвитку державного управління у Європі. Здійснений авторським колективом аналіз світового та вітчизняного історичного досвіду державного управління дає можливість обґрунтувати певні висновки, що можуть бути корисними у сучасному контексті вирішення завдань реформування державного управління в Україні.

## РОЗДІЛ 1

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ СТАРОДАВНЬОГО СХОДУ ТА АНТИЧНОГО СВІТУ

1.1. Азіатський спосіб виробництва. Державне управління в умовах “східної деспотії”.

1.2. Відмінності монархічного правління країн Стародавнього Сходу від державного управління в античних країнах.

1.3. Система та механізми державного управління у Стародавньому Римі.

1.4. Римська система права як основа сучасних правових систем і державного управління.

#### **1.1. Азіатський спосіб виробництва.**

##### **Державне управління в умовах “східної деспотії”**

Виникненню держави передували родоплемінний лад. В умовах цього ладу земля, водні ресурси, мисливські та рибні угіддя перебували у користуванні усіх членів роду. Винайдення ефективніших знарядь праці, насамперед металевих, дало змогу ефективніше здійснювати виробництво і значно підвищувати його продуктивність. Появляється надлишковий продукт, постає питання про його приналежність, виникає приватна власність і, як наслідок, майнова нерівність. Започатковується поділ раніше однорідної маси общинників на певні стани. Подальший прогрес у способі виробництва призводить до поділу праці, ремесло відокремлюється від землеробства і скотарства, окремо виділяється обмін товарами і торгівля. Виникнення станів зумовило появу відмінних інтересів, тому та пануюча верства суспільства, яка володіла багатствами, на основі цих же багатств ставить у залежність від себе інших людей – рабів, селян, ремісників та встановлює над ними контроль. Для виконання такої функції й створюється нова суспільна інституція, потреби у якій не було у родоплемінному ладі, – держава. Різноманітні, залежно від конкретних потреб, органи влади – суди, поліція, армія, в’язниці тощо складають апарат держави, через який й здійснюється управління. Невід’ємною рисою держави є право, тобто система загальнообов’язкових норм у формі законів та інших нормативно-правових актів, виконання яких забезпечується державним примусом.

Перші держави Східної півкулі виникли приблизно в однакових природно-кліматичних умовах. Це були долини великих річок: Нілу (Єгипет), Тигру, Євфрату (Месопотамія), Гангу та Інду (Індія), Хуанхе (Китай). Тут були найсприятливіші умови для землеробства, а отже й для отримання значного додаткового продукту – родючі ґрунти, вода для зрошення, теплий клімат тощо. Античні джерела пишуть про урожай сам-200, однак це, очевидно, перебільшення. Проте врожай сам-24 – сам-30 був нормою на зрошувальних ґрунтах (сам – це міра урожайності як співвідношення кількості зібраного урожаю з кількістю посіяного насіння). Досягнення таких результатів вимагало наявності доброї організаційної роботи й відповідної системи управління. Для будівництва складних зрошувальних систем, для відвоювання землі у джунглів, для захисту від диких тварин вимагалися злагожені зусилля сотень і тисяч людей, а інколи – навіть населення цілих провінцій. Індивідуальне приватне господарство, засноване на власній, найманій чи рабській праці, яке виникло в умовах Європи, на Сході, з його відмінними від європейських природно-кліматичними умовами, сформуватись не могло. Зважаючи на вищенаведені обставини, мешканці названих регіонів досягли цивілізаційного рівня буття ще наприкінці IV – на початку V тис. до н. е., тобто значно раніше, ніж у інших регіонах, а у Південній Азії, а саме у долині ріки Інд, ті самі чинники сприяли виникненню цивілізації у середині III тис. до н. е. Зважаючи на те, що перехід від первісного ладу до державного способу організації суспільства уперше стався саме у долинах великих рік Близького Сходу та Північно-Східної Африки, саме ці регіони протягом наступних восьми тисячоліть займали провідні позиції у розвитку техніки й духовної культури та сформували специфічні державні системи управління.

Для азіатського способу виробництва характерною є відсутність приватної власності через те, що верховним власником головних засобів виробництва, зокрема землі, була держава, а община володіла землею без права її відчуження. Члени общини, користуючись общинними землями, виконували необхідні суспільні роботи, колективно сплачували податки, працювали на державних роботах (будівництві пірамід у Єгипті чи Великого китайського муру). Існували общинні органи самоуправління, які виконували функції обліку і контролю, судові, адміністративні та інші функції. Очевидно, роль і значення общини сприяли переважанню станової структури суспільства над класовою.

Стародавньому Сходу був властивий “східний рабовласницький устрій”, при якому провідною виробничою силою була праця не рабів,

а общинників, і тому саме общинники були виробниками суспільного продукту. Рабство тут ніколи не мало такого поширення, як у Стародавній Греції чи Римі, де на одного вільного громадянина припадало 8 – 10 рабів та негромадян, а тому основна праця та лєвова частка виробництва були результатом їхньої діяльності. На Сході рабство мало патріархальне спрямування. Раби були слугами у храмах та маєтках знаті і, за окремими винятками, не використовувались як основна продуктивна сила. Поширені були й певні риси родового ладу – общинне землеволодіння та самоуправління, феодалізму – користування землею відроблялося службою у війську правителя, сплатою оброку або селянською працею.

Загалом, з історичного погляду, характерним для азійського способу виробництва є те, що основою життєдіяльності і виробництва була сусідська община. Її органи самоуправління регулювали правові відносини в колективі. Земля була власністю держави, однак община мала право опосередкованої власності. Саме її органи розподіляли земельні ділянки між общинниками. Користування цими наділами було можливим за умови виконання суспільних обов'язків і повинностей, сплати податків тощо. Джерелами рабства були полон, кабала (з обмеженнями), дітонародження в сім'ях рабів. Становище їх загалом було кращим, ніж у Греції чи Римі, а кількість – відносно незначна. Основними територіальними різновидами азійського способу виробництва та його державно-управлінських систем були: Древній Єгипет, Ассиріо-Вавилонська держава та Індія.

У контексті економічної науки азійський спосіб виробництва – це початкова форма державного устрою, що виникає з розпадом первіснообщинного ладу, базується на антагонізмі общинного селянства і деспотичної держави, яку уособлюють бюрократичний апарат, наймана армія тощо. Найвищого розвитку азійський спосіб виробництва набув у Китаї, Індії, Туреччині, Персії, Мексиці, Перу та в інших країнах. Власність при азійському способі виробництва здебільшого належала державі (на землю, іригаційні споруди, воду). Існували також залишки племінної власності, общинна власність ремісників, починало розвиватися приватне землеволодіння.

Держава здійснювала контроль за спорудженням та функціонуванням іригаційних систем і розподілом води, вирубуванням лісів, зовнішньою торгівлею, створенням страхового фонду, охороною території, будівництвом храмів, фортець, виконувала військові функції тощо. Основною соціальною верствою безпосередніх виробників, яких експлуатували державні чиновники, були царські землероби й

ремісники. Використовувалася також праця рабів, селян-общинників. Експлуатація общинного селянства, що складалося з патріархальних сімей, здійснювалася через вилучення натуральної ренти (що збігалася з податком) та виконання трудових повинностей.

Азіатський спосіб виробництва поєднував у собі певною мірою риси рабовласницького і феодального способів виробництва. У межах цього способу виробництва почало зароджуватися товарне виробництво, виник купецький та лихварський капітали. Водночас процес утворення класів не завершився. Землеробська община в деяких країнах Східної Європи та Азії існувала аж до XIX ст., в інших їй на зміну прийшла община з приватним володінням на землю, що було основою прогресу. Певні елементи прогресу існували також і в тих общинах, де поєднувалися колективна власність на землю і приватне володіння нею. Загалом розвиток общинного землеволодіння характеризувався значною консервативністю, застоєм, кастовістю. Окремі елементи азіатського способу виробництва були властиві й існуючій у СРСР адміністративно-командній системі, зокрема деспотизм державних чиновників, домінування державної власності, наявність деяких рис рабовласницької та феодальної експлуатації.

Не усі дослідники погоджуються з терміном “азіатський спосіб виробництва”. Це обґрунтовується тим, що він існував не тільки в Азії, а й у Європі, Африці та Америці. З огляду на те, що для цього способу виробництва характерні загальнокласові приватна власність, яка виступає у формі державної, і співпадіння пануючого класу з ядром державного апарату, то його деякими ученими пропонується називати політарним способом виробництва, або просто політаризмом. Політаристи володіли засобами виробництва і виробниками матеріальних благ тільки спільно. Тому вони неминуче утворювали особливу корпорацію. Загальнокласова приватна власність завжди була корпоративною. Всі політаристи були включені в особливу ієрархічно організовану систему розподілу додаткового продукту – політосистему. Глава цієї системи, що очолював й державний апарат, був верховним розпорядником загальнокласової приватної власності і, відповідно, додаткового продукту. Цю особу, роль якої була величезною, можна назвати політархом. За аналогією – очолювану політархом владну групу суспільства, що розпоряджалася загальнокласовою приватною власністю, – політархією. З огляду на те, що політархія в принципі у економічному відношенні могла існувати абсолютно самостійно, то вона була не тільки господарським осередком політарного суспільно-економічного устрою, але, водночас, і його економічним організмом.

Вона ж одночасно була і соціально-історичним організмом, і державою.

Суттєвий вплив на виникнення державності на Стародавньому Сході мав природний фактор – необхідність здійснення великомасштабних зрошувально-осушувальних робіт, які були під силу лише могутній централізованій державі. Цим й пояснюється виникнення однієї із найпоширеніших форм правління – стародавньої східної монархії рабовласницького типу. Суспільна організація рабовласницьких держав Стародавнього Сходу мала свої особливості. По-перше, вона характеризувалася тривалим існуванням замкнених сільськогосподарських общин із натуральним типом виробництва, поєднанням ремесла і землеробства в межах общини, слабким розвитком товарно-грошових відносин. Другою особливістю суспільного устрою країн Стародавнього Сходу є законсервованість старих общинних родових відносин. Це відобразалося у соціальній неоднорідності суспільства, у його поділі на прошарки за ознаками родовитості, походження, приналежності до племен-завойовників чи до поневоленого народу тощо.

На основі розвитку зародків державної організації, які містила у собі уже військова демократія, відбувалось формування відокремленої від народу публічної влади в Стародавньому Єгипті, Індії, Китаї та Месопотамії. Характерною рисою для усіх країн Стародавнього Сходу було піднесення вождя у процесі становлення державності. Поступово до нього, окрім військових, переходили й господарські функції. Наприклад, у Стародавній Месопотамії лугаль здійснював найвище управління з будівництва храмів, міст, іригаційних споруд тощо. Економічною основою його особистої влади було велике власне господарство. Великими особистими багатствами володіли й раджапи Стародавньої Індії, які отримали право карати тих, хто заслуговує кари, й підтримувати тих, хто заслуговує підтримки. З часом посади таких вождів стають спадковими. Навколо них утворюється новий, тепер уже державний апарат управління, а народні збори і рада родових старійшин відходять на задній план. У Єгипті, Індії, Месопотамії такий апарат управління включав як найближчих родичів правителя, так і його особистих слуг. Поступово сформувався ще один надзвичайно важливий елемент держави – розподіл населення за територіальною ознакою. Виникло поняття територіальних одиниць держави, всередині яких проживало населення, що уже не було пов'язане родинними узами.

Особливістю відносин Стародавнього Сходу була наявність кастової організації суспільства. Тому вільне населення не було

однорідним за своїм правовим становищем. Воно поділялося на певні соціальні групи, які мали різні права та обов'язки. Поступово ці групи за ознакою спільної професійної приналежності перетворювалися на замкнені касты. У Стародавньому Єгипті кастовими групами були жерці, воїни, переписувачі тощо. В середині I тис. до н. е. станово-кастові групи оформились у Китаї. У Вавилоні ж вільне населення поділялося на дві категорії: авілум (людина, син людини) і мушкенум (дрібний люд).

Особливістю системи управління Стародавнього Сходу було й те, що вона ґрунтувалася на культурно-релігійному, часто міфологічному світогляді. Уявлення про систему управління було суто прикладним, а її зміст включав питання, що стосувалися мистецтва (ремесла) управління, механізмів здійснення влади й вчинення правосуддя. Тому системою управління були не стільки теоретичні розробки, скільки практично-прикладні аспекти техніки (механізмів) управління й методів здійснення влади. Вона була виражена в неписаному (звичаєвому) праві, яке сформувалося задовго до появи перших держав на Стародавньому Сході. У подальшому на основі звичаєвого права сформувались найдавніші пам'ятки юридичного права – “Закони Ур-Наму” (кін. III тис. до н. е.), “Середньоасирійські закони” (II тис. до н. е.), “Закони з Ешнуни” тощо, в яких відобразились й принципи управління.

Згодом сакральні уявлення поступились місцем десакаралізованим, раціональним. Так, за “Законами Ману” сила царя – у його мудрості і справедливості. Він повинен сам дотримуватись законів країни, шанувати традиції народу. Цар, що через незрозуміння мучить свою країну, повинен бути негайно позбавлений разом із своїми родичами і країни, і життя. Таким чином, можна стверджувати, що в стародавньому суспільстві Сходу поступово зростала роль знань і гуманізму. Важливо, що у зазначеній пам'ятці права уже закріплені положення, які фактично є нормами для адміністративного (хоч й з відтінком станової нерівності у суспільстві) права, тобто правової основи державного управління. Так, у пунктах 267 та 268 “Законів Ману” записано, що кшатрій, який образив брахмана, підлягає штрафу в розмірі ста (пан); вайшї – в розмірі дві з половиною (сотні пан); але шудра підлягає тілесному покаранню. Під час образи кшатрія з брахмана стягується штраф у розмірі п'ятдесят (пан), вайшї – двадцяти п'яти, шудри – штрафом в дванадцять пан.

Монархічна форма правління була переважною, типовою, проте не єдиною для країн Стародавнього Сходу. В Індії, зокрема, існували своєрідні республіки – гани та сангхи, а у вавилонських містах



траплялися окремі елементи самоврядування. Специфіка соціально-економічного розвитку країн Стародавнього Сходу зумовила виникнення й тривале існування особливої форми правління, яка характеризувалася необмеженою владою божественного правителя, своєрідного правителя-бога. Це явище мало цілком прагматичне пояснення, адже існуюча тоді потреба у значних сумісних зусиллях для запобігання руйнівним наслідкам повеней чи для подолання їх наслідків, а пізніше й для економічного та спільного використання води наполегливо порушувала питання про серйозне втручання централізуючої й організуючої сил уряду. Отже, справа організації та здійснення величезних громадських робіт, створення технічно продуманої, узгодженої та складної системи іригаційних споруд переходила до рук держави. Це зумовило виникнення сильної державної влади та появу потужного державного апарату, що дало змогу забезпечити управління економічним життям давньосхідних суспільств.

Державна влада здебільшого ототожнювалася із владою царя або імператора, що було спричинено властивою Стародавньому Сходові тенденцією до посилення влади одноособових правителів і утворення такої форми державного управління суспільством, як “східна деспотія”. Верховний правитель вважався уособленням держави, осередком всього державного життя.

Отже, “східна деспотія” – ніким та нічим не обмежена влада царя, форма держави, при якій вся повнота влади, необмежена законом, належить одноосібному правителю. Головні риси: збереження значних пережитків первіснообщинного ладу – сусідської общини; відсутність на перших порах приватної власності на землю; наявність колективного рабовласництва; збереження первісних форм рабства (домашнє рабство); створення деспотичної форми правління – необмеженої влади монарха; наявність трьох галузей, відомств чи систем управління – відомства внутрішніх справ (займалось управлінням країною, накладанням чи стягуванням податків), відомства військових справ (функції оборони країни від нападів агресивних сусідів, організація військових походів, будівництво річкового флоту), відомства публічних робіт (система органів, які займалися організацією, проведенням і забезпеченням суспільно-необхідних громадських робіт – іригаційної системи – каналів, водосховищ, будівництво палаців). Деспотичність влади у формі “східної деспотії” ґрунтувався на верховній власності правителя на засоби виробництва, землю, податки, військово здобич.

Серед науковців поширені різні оцінки форми правління, яка існувала в країнах Стародавнього Сходу. Уже тривалий час дуже

поширеним є розуміння цієї форми правління саме як “східної деспотії”, тобто монархічної форми правління з необмеженою владою обожнюваного правителя, жорсткою централізацією, всеосяжним контролем розгалуженого військово-адміністративного апарату. Концепція “східної деспотії”, отримавши найбільше поширення в історичній і правовій науках, відіграла позитивну роль у розкритті закономірностей функціонування суспільно-політичних, соціально-економічних та культурно-духовних структур Стародавнього Сходу, проте не забезпечила комплексного розкриття цих явищ.

Першими поставили під сумнів концепцію “східної деспотії” фахівці-сходознавці. Вони вказували на те, що організація політичної влади у Стародавній Індії, Вавилоні та в інших давньосхідних державах тривалий час зберігала риси плеємінної демократії, мала елементи самоврядування, а тому, у повному розумінні, деспотією не була. Через те вони вважали уявлення про всеосяжність деспотії на Стародавньому Сході помилковим. У другій половині 60-х рр. XX ст., коли розгорнулася дискусія про азійський спосіб виробництва, з’явилися нові матеріали, по-новому було здійснено аналіз першоджерел, що дало змогу окремим вченим рішуче виступити проти концепції “східної деспотії”, дати точніше визначення давньосхідної форми правління як “східної теократії”.

Для розкриття сутності “східної теократії” необхідно осмислити її механізми, визначивши висхідні елементи і складові частини цієї форми правління. На вершині усієї системи державного управління в країнах Стародавнього Сходу перебував правитель. У Єгипті це був фараон, в Індії – раджа, в Китаї – ван, у Вавилоні – лугаль або патесі-лугаль. У руках правителя було зосереджено усю владу, йому ж належали й усі вищі державні повноваження. Правитель очолював державний апарат, він був верховним воєначальником, найвищим суддею, а у деяких країнах навіть мав жрецькі повноваження. Автор давньоіндійського політико-економічного трактату IV – III ст. до н. е. “Артхашастри” стверджував, що держава – це цар: така коротко суть усіх елементів держави.

Найсуттєвішою ознакою “східної теократії” було обожнювання особи правителя. Це властиво для всіх країн Стародавнього Сходу. У Єгипті, наприклад, фараон вважався сином бога сонця Ра. Тому він не вмирав, а “заходив за свій горизонт”. У Китаї, де найвищим божеством вважалось Небо, правитель називався тяньци (син Неба). “Небесний владика” дав тяньци країну – Піднебесну, дав йому і народ. Отже, тяньци володіє Піднебесною тому, що її вручило йому велике

божество, накази якого він і виконує. Обожнювався також давньоіндійський раджа, який вважався втіленням восьми божеств – охоронців світу: Місяця, Вогню, Сонця тощо. Тому, подібно до Сонця, він пече очі, через що ніхто на землі не міг навіть дивитись на нього. Так само у вступі до вавилонських Законів царя Хаммурапі зазначено, що Хаммурапі – могутній цар, сонце Вавилону, який дав світло країні Шумера і Аккада, був покликаний великими богами, які дарували йому народ (“чорноголових”) і скерували його, щоб управляти людьми. Наголошувати на надприродному походженні правителя та його влади повинен був складний двірцевий церемоніал. Наприклад, у Єгипті не тільки прості люди, але й вищі сановники не мали права вимовляти ім’я фараона, дивитись йому в обличчя. Також підданам заборонялося вимовляти або зображати на письмі ім’я давньокитайського вана – тяньци. З метою звеличування правителів споруджувалися піраміди, величні усипальниці, численні храми тощо.

Однак, незважаючи на всю повноту влади, давньосхідний правитель повинен був зважати на аристократичну верхівку суспільства, на інтереси жрецької та військової знаті. В іншому ж випадку його могли скинути з трону, як це неодноразово траплялося у Єгипті та Вавилоні. Тому не випадково, що в Індії раджи, побоюючись двірцевих інтриг, вживали запобіжних заходів – палац раджи з таємними проходами у стінах розташовувався всередині фортеці. Поблизу правителя постійно перебували знавці отрут і лікарі. Навіть з царицею раджа міг бачитися тільки у внутрішніх покоях і лише після того, як її оглядали довірені літні жінки.

Влада у різних правителів давньосхідних країн відрізнялася за ступенем сили. Наприклад, правителі в Єгипті володіли необмеженою владою. Навіть вища знать почувалася безправною перед фараоном. Жорсткішими були форми правління у Китаї за правління імператора Цінь Шихоуна (III ст. до н. е.). З метою ослаблення внутрішніх ворогів та запобігання повстанням імператор наказав відібрати у приватних осіб всю зброю. За його ж наказом було поховано живцем 460 конфуціанців, знищено стародавні книги. В Індії ж необмежена влада правителів не набула крайніх форм прояву.

Державний апарат у країнах Стародавнього Сходу був розгалужений і громіздкий, включав велику кількість урядовців різних рангів, що відрізнялися за правовим статусом. У тексті “Архашастри” зазначено, що управління царством здійснюється з помічниками, одне колесо не крутиться. Тому основою побудови та функціонування державного апарату стала двірцева система управління, центром якої

був палац правителя. Розмежування між виконанням державних обов'язків і обслуговуванням особистих потреб правителя не існувало. Через те характерним стало об'єднання в одних руках управління країною і палацом. Особи, які обслуговували правителя, одночасно були й державними чиновниками. А дворецький, що управляв усією масою слуг та життям палацу, займав вищу посаду в усьому державному апараті управління. Першим і найближчим помічником правителя в управлінні, його довіреною особою, яка очолювала величезну кількість різноманітних чиновників, був у Єгипті дворецький – чаті, в Китаї – сян, у Вавилоні – нубанда, в Індії – головний мантрин. На цій посаді, як правило, перебував найближчий родич правителя, вірна йому людина. В руках дворецького зосереджувалися усі важелі управління державою, він займався найрізноманітнішими питаннями, що потрапляли в поле зору правителя.

Безпосереднє управління у країнах Стародавнього Сходу здійснювалося вищими посадовими особами. В Індії, наприклад, чиновники центрального управління поділялися на декілька розрядів: радник – мантрин, вищий сановник – махаматра, сановник – аматья, наглядач – адх'якша. Одних лише наглядачів було більше тридцяти. Важливим державним органом в системі управління були збори царських сановників – мантрипарипіад. Вони здійснювали перевірку всієї системи управління, давали поради правителю з важливих питань державної політики. Мантрипарішад здійснював певний вплив на вирішення різноманітних питань і певним чином обмежував владу раджі. Окрім того, діяла таємна рада, до якої входило вісім найповажніших сановників. До центрального апарату належали головний суддя, астролог, охоронець покарань, воєначальники, чиновники, які відали забезпеченням правителя, збиранням податків та мита, охоронці державної скарбниці тощо. Дуже впливовою особою в Індії був хатній жрець – пуροхіта. Особливого значення надавалось шпигунам, таємним інформаторам. Були також посадові особи, які управляли будівництвом і ремонтом зрошувальних споруд: каналів, водосховищ, загат, колодязів тощо.

Отже, в умовах функціонування двірцевої системи управління не могло бути створено передумов для формування постійно діючої державної управлінської установи з точно визначеними компетенціями. Основою двірцевої системи були окремі особи – слуги, яким давали доручення для виконання. Тим не менше, незважаючи на велику кількість усіляких чиновників та посадових осіб і різноманітність їх діяльності, навіть у цьому апараті управління усе ж таки була певна

система, яка виражалась у наявності трьох основних галузей управління і передбачала, відповідно, функціонування трьох головних управлінських відомств-інституцій. Ними були: фінансове відомство (або відомство з пограбування свого власного народу), військове відомство (або відомство з пограбування інших народів) і відомство громадських або публічних робіт, головним завданням якого була турбота про іригаційну систему. Ці відомства діяли у тісному взаємозв'язку одне з одним. Їх функції часто перепліталися, тому що чіткого розмежування компетенції між ними не було. Часто одні й ті самі державні органи виконували різні функції.

Характерним для двірцевої системи був надзвичайно високий ступінь централізації управління, через що домінувало намагання перенести вирішення усіх важливих питань на рівень центральних органів влади – у палац. За таких обставин зв'язок між ланками системи державного управління здійснювався здебільшого по вертикалі, а справи вирішували найвищі сановники – чаті, нубанда тощо.

Вищою судовою владою в давньосхідних державах володів монарх, йому підпорядковувалися усі судові органи держави. Судова влада не була чітко відмежована від адміністрації, а тому, здебільшого, судові функції виконували органи адміністрації. У всіх державах існували як вищі, так і нижчі суди. Водночас у Єгипті існували ще й храмові суди і номові суди, а в Вавилоні – професійні судді. У Єгипті і Вавилоні судова влада досягла вищого рівня розвитку, ніж в Індії або Китаї. Опорою апарату державного управління і найважливішою складовою частиною державного механізму країн Стародавнього Сходу були поліція та військо.

Безпосередня реалізація основних державних функцій здійснювалася місцевим апаратом управління. Зазвичай уся територія давньосхідних імперій поділялася на декілька великих намісництв – областей, номів, округів тощо. Чиновники, які очолювали такі адміністративні одиниці, володіли значними повноваженнями. Це призводило до виникнення реальних загроз сепаратистського спрямування, а іноді, як це було наприклад у Китаї, спричиняло розпад єдиної держави на окремі царства.

Низовою ж ланкою у системі управління протягом усієї історії держав Стародавнього Сходу була сільська община, яка мала свої органи самоврядування. В Індії, Месопотамії, Єгипті, Китаї представники общинної адміністрації (старости, члени общинної або сільської ради, обліковці тощо) стежили за виконанням різноманітних обов'язків і сплатою податків, забезпечували охорону села, виконували

судові функції, організовували працю селян. Отже, жорстка централізація в побудові та діяльності адміністрації правителів поєднувалась у державах Стародавнього Сходу з обцинним самоврядуванням, притаманним низовій ланці управління.

## **1.2. Відмінності монархічного правління країн Стародавнього Сходу від державного управління в античних країнах**

Для системи державного управління Стародавнього Сходу була властива тенденція сакралізації політичної влади. Ця влада була монархічною і характеризувалася злиттям особи монарха та державної організації і державного управління. Існування та зміни у державному устрої пояснювалися Божою волею. Вважалося, що справами держави управляє Небо, а правитель є безпосереднім виразником Божої волі, намісником чи навіть самим Богом на землі. Тому у системи державного управління в країнах Стародавнього Сходу були інтегровані релігійні системи, а загальною типовою рисою усіх учень про державу і право був фаталістичний послух волі Неба.

Інституту державного управління та державної служби в країнах Стародавнього Сходу у нашому розумінні не існувало. Проте сутнісні особливості функціонування адміністративного апарату були близькими до тих, які діють на сьогодні. Фактично у країнах Стародавнього Сходу було закладено основи теорії і практики державного управління та державної служби. Після того, як у II тис. до н. е. на території Єгипту, Месопотамії, а в середині та другій половині I тис. до н. е. в Ірані, Стародавній Індії та Китаї виникли потужні держави на величезних просторах, це спричинило здійснення централізації державної влади і формування надзвичайно розгалуженого апарату управління. За умов домінування обцинного виробництва й при нерозвиненості ринкових відносин централізована форма правління сприяла найефективнішому здійсненню державою регулюючих та координуючих функцій. Бюрократичний апарат будувався на незаперечній підпорядкованості нижчих ланок управління вищим. На посади призначалися особи за вибором правителя, а виборні посади у більшості держав були відсутніми.

Певні особливості були властиві державному управлінню в економічній сфері держав Стародавнього Сходу. Вони прагнули охопити державним управлінням сферу економіки насамперед тому, що вона

забезпечувала боєздатність війська і належну матеріальну основу військової галузі загалом. Військова ж сфера, відповідно, забезпечувала безпеку економіки та застосування силових механізмів щодо мобілізаційних ресурсів держави. Системним стало державне управління в економічній сфері у Індії та Китаї. Воно спрямовувалось на освоєння ресурсів територій. У країнах Близького Сходу та Передньої Азії державна політика у сфері економіки не мала ознак системності. Тому вона була зорієнтована на досягнення окремих конкретних результатів у короткостроковій перспективі. У підсумку економіка й цих держав була зорієнтована на забезпечення потреб воєнного спрямування.

За винятком окремих міст-держав, територія більшості країн Стародавнього Сходу поділялася на різні адміністративно-територіальні одиниці, проте низовою ланкою управління всюди була громада, якій була властива надзвичайна стабільність не лише у стародавні часи, а й у наступні періоди. Держава захищала громаду, а громада була єдиною ланкою у системі державного управління, яка мала право на самоврядування. Від громади на народних зборах обиралися представники (староста, члени ради общини тощо), що здійснювали у громаді адміністративні функції. До питань, вирішення яких перебувало у компетенції громади, належали її внутрішні питання, зокрема: здійснення судочинства щодо незначних справ, розподіл державних податків та виконання державних повинностей, набір воїнів до війська тощо.

Соціально-політична основа системи управління “східної деспотії” не сприяла розвитку інститутів місцевого самоврядування. Зазвичай місцеві громади тут були інкорпоровані у доволі жорстку владну вертикаль, яка передбачала наявність сильного контролю верховної влади над усіма матеріальними ресурсами та високий ступінь одержавлення економічного життя, що іноді доходив до прямого бюрократичного управління усіма господарськими процесами. За таких обставин управлінська чи господарська автономія місцевих громад у частині розпорядження матеріальними ресурсами була доволі ілюзорною, як і виборність чиновників місцевої адміністрації чи розмежування повноважень місцевих органів влади і влади всесильного монарха на місцях. Характерним прикладом “східної деспотії” з мінімальним набором самоврядних прав місцевих громад був Стародавній Єгипет. Органи влади на місцях тут зазвичай займалися лише впровадженням у життя владних настанов верховної влади і навіть претендувати не могли на статус автономних самоврядних одиниць.

Однак у часи послаблення центральної влади місцеві еліти істотно розширювали свої владні повноваження. Проте це не було ознакою системної трансформації давньоєгипетського суспільства, а проявами сепаратистської державної дезінтеграції, що іноді спричиняли розпад єдиної єгипетської держави.

Найвищого рівня самоврядування у соціальній, господарській та інтелектуальній сферах досягло в Стародавній Індії. Це було спричинено типом базових засад суспільно-політичного та соціально-економічного устрою традиційного індо-арійського соціуму, які й визначили самодостатність місцевих громад у цих сферах. Високим рівнем організаційної самостійності користувались органи місцевого самоврядування доби династії Ахеменідів. Причиною цього були надзвичайно великі розміри давньоперської держави, ефективно контролювати які з єдиного центру видавалося неможливим. Істотно меншими правами у контексті місцевого самоврядування володіли місцеві громади традиційного Китаю, де потреби іригаційної взаємозалежності вимагали більшої централізації та, відповідно, меншої автономії суспільного і господарського життя територій. Подібна ситуація склалась й у країнах Месопотамії. Лише традиційна цивілізаційна система Стародавнього Єгипту визнавала самоврядування, однак більше як церемоніальне, а не як реальне явище системи державного управління. Адже жорстке управління нільським іригаційним комплексом потребувало максимального зосередження владних повноважень у єдиному центрі.

Соціальна політика країн Стародавнього Сходу зумовлювалася специфікою формування державності та наявною економічною базою. Здебільшого вона спрямовувалася на задоволення соціальних потреб того суспільного прошарку, який становив управлінську основу державності, забезпечуючи визиск іншого прошарку (прошарків), який становив його економічну базу. Іноді держави, наприклад Індія і Китай, головною метою соціальної політики визначали досягнення суспільної гармонії. Державна влада мала право розподіляти більшу частину виробленого продукту, зокрема й того, який лише планувалось виробити. Також їй належала функція розподілу соціальних благ. Найбільш характерними є приклади Стародавньої Індії, де обов'язком володаря було примноження багатства підданих, Китаю – тут на володаря покладалась функція ранжування багатства. Загалом же, держави Стародавнього Сходу повинні були соціалізувати свою економічну політику, щоб мати мобілізаційний ресурс для війська і забезпечувати здійснення робіт загальнодержавного значення.



Управління сектором безпеки, насамперед військовою справою, вважалося в країнах Стародавнього Сходу пріоритетним напрямком. Це було зумовлено необхідністю використання війська як для придушення виступів усередині країни, так і для відбиття зовнішньої агресії. Організації управління військами, їхньому забезпеченню, поповненню, моніторингу настроїв рядового і офіцерського складу тощо приділялась першочергова увага. Важлива роль відводилась військовій розвідці, яка забезпечувала завчасне виявлення воєнних загроз, інформувала про технічні новинки в озброєнні і військовому спорядженні супротивників. На підготовчому етапі війни активно використовувались дипломатичні засоби, насамперед для збору інформації про ймовірного противника і театр воєнних дій, для пошуку союзників, оцінки ймовірних вигод від перемоги чи ймовірних втрат від поразки. Тому військо і воєнна справа були важливим інструментом державного управління. Якщо спочатку для вирішення територіальних спорів та воєнних конфліктів використовувалося народне ополчення, то з часом з'явилися регулярні частини і наймані підрозділи, які стали вагомим чинником зміцнення державної влади. Війни проводилися з метою збагачення ресурсами сусідніх племен і держав або заради територіального розширення. З часом воєнні конфлікти стали інструментом боротьби за гегемонію у певному регіоні, яка нерідко мала сакральне значення – встановлення контролю над культовими релігійними центрами. Управління підготовкою походів включало стратегічне планування, створення матеріальних запасів і резервів, прокладання комунікацій, вибір вигідного театру воєнних дій, визначення напрямів головних ударів, пошук союзників, залучення сил раніше підкорених держав і племен, а також перехоплення стратегічної ініціативи. У державах Стародавнього Сходу велику увагу приділяли питанням соціальної, економічної та гуманітарної безпеки. Окреме місце в державному управлінні займала ідеологічна сфера, що мала завданням забезпечення ідеологічного обґрунтування влади панівного режиму та локалізацію внутрішніх і зовнішніх загроз державі в ідеологічній сфері.

Після виникнення перших держав на Стародавньому Сході розпочалися процеси їх взаємодії. Саме тоді сформувалися основні засади міждержавних відносин і зародилися міжнародно-правові механізми їх регулювання. У цих державах сформувалися перші інститути державного управління у сфері зовнішньої політики. Між стародавніми державами встановлювалися дипломатичні відносини, виникла посольська служба, укладалися міждержавні договори. Цілі

зовнішньої політики провідних акторів міждержавних відносин полягали у встановленні контролю над якомога більшою територією з її важливими стратегічними об'єктами і цінними матеріальними ресурсами. Головні напрями зовнішньої політики визначав монарх, а її здійсненням займалися відповідні державні інституції. Однак окремих державних установ, які б спеціалізувалися на управлінні у сфері зовнішньої політики, у державах Стародавнього Сходу зазвичай не було.

Класична рабовласницька держава досягла найвищого рівня розвитку у Стародавній Греції та Стародавньому Римі. У науці рабовласницьке суспільство цих країн прийнято називати античним, тобто стародавнім. Античне суспільство відрізнялося від суспільного устрою країн Стародавнього Сходу вищими темпами розкладу первіснообщинного ладу, сільської общини, швидким розвитком приватної власності. Прості вільні громадяни античних держав чинили впертий опір спробам загнати їх у кабалу, що призвело до ранньої ліквідації боргового рабства, активного розвитку дрібного селянського господарства і ремісничого виробництва. Однак це й зумовило прагнення до максимального розширення рабства іноплеменників. Тому рабовласництво в античному суспільстві втратило риси патріархальності і стало основою системи управління, спрямованої на виробництво товарів та отримання додаткового продукту за допомоги експлуатації рабів. Через те в античному суспільстві рабська праця стала основою виробництва, а рабовласництво набуло класичних форм. Для суспільного ладу був характерним поділ на дві групи: вільних і рабів. Вільне населення, своєю чергою, відрізнялося за майновою ознакою. Був також поділ на громадян, що володіють політичними правами, і вільних, позбавлених цих прав. Раби, на відміну від східних країн, розглядалися лише як речі, об'єкти права.

Для античної держави був характерним республіканський лад – аристократична або демократична республіка, що передбачало наявність й республіканської системи державного управління. Монархія, яка у Греції набувала вигляду античної тиранії, не була типовою. Однак у період кризи й занепаду як у Греції, так і у Римі створювалися великі монархії. До утворення Македонської монархії Греція не була єдиною централізованою державою. Вона складалася з незалежних міст-держав – полісів. Державний лад полісів був різноманітним. В одних переважала форма, яка нагадувала східну деспотію, коли вся влада зосереджувалася в руках однієї людини, в інших була демократія, у третіх – державою управляла аристократія. Об'єднувало їх те, що всі міста-держави були рабовласницькими.

Найбільшої могутності з численних грецьких полісів досягли дві держави – Афіни і Спарта. Саме вони помітно вплинули на долю більшості інших грецьких держав.

Першим кроком до утворення афінської держави стали реформи, що їх приписують Тезеєві. У легендах розповідається, що після того, як царську владу отримав Тезей, який поєднавав у собі силу з розумом, він упорядкував країну. Окремі племінні поселення Аттики було об'єднано в один афінський народ. Це об'єднання отримало назву синоїкізм. Тезей поділив населення за родом занять на три категорії: евпатридів (аристократію), геоморів (землеробів) і деміургів (ремісників). Так офіційно було закріплено не тільки соціальну, а й політичну нерівність між вільними. Евпатриди мали виняткове право зайняття вищих державних посад, зокрема обиралися дев'ять архонтів, які згодом зосередили усе управління країною. Усі колишні та діючі архонти (знову ж таки евпатриди) належали до складу ареопагу, який обирав і контролював архонтів, наглядав за народними зборами, здійснював вищу судову владу. Геомори і деміурги мали право лише брати участь у народних зборах, роль яких однак зменшилась.

Антична афінська держава та її система управління набули завершеного вигляду після проведення реформ Солона і Клісфена. Солон, що належав до числа великих людей Греції, вийшов на політичну арену у 594 р. до н. е. Його зараховували до семи грецьких мудреців. Солон був обраний архонтом і наділений значними повноваженнями – зберігати і скасовувати майновий порядок або вводити новий, бути “посередником”, “законодавцем” і “миротворцем”. Основою солонівських реформ стало законодавче визнання приватної власності, дозвіл поділу земель і розпорядження ними. Солон також скасував боргове рабство (сисахфію), ввів єдину грошову одиницю, запровадив єдині міри і ваги. Суть політичної реформи Солона полягала у тому, що він знищив політичні привілеї народження – генекратію. В Аттиці встановлювався привілей майна – тимократія. Так, за майновим станом усе населення Аттики поділялося на чотири класи, або розряди. За основу поділу було взято прибуток, одержуваний від землі. Права та обов'язки громадян установлювалися відповідно до розмірів їхньої земельної власності. Зокрема, вищі державні посади могли обіймати лише представники першого розряду. Представники найнижчого розряду (фети) не обиралися ні на які посади. Отже, імущі верстви витіснили з системи управління старі родові общини.

Вищим джерелом влади за законодавством Солона визнавався весь народ. Політичним органом, що виражав волю народу, була

еклесія – народні збори, в яких могли брати участь усі дорослі афінські громадяни чоловічої статі, зокрема й фети. Еклесія обирала всіх посадових осіб. Але обраними на державні посади могли бути лише громадяни перших класів. Найвищі, пов’язані з великими витратами, посади архонтів обіймали найбагатші люди. Підготовча робота у справах, що надходили на розгляд еклесії, покладалася на новостворену раду чотирьохсот. Члени ради обиралися у родових філах: по сто осіб від кожної філи. Ареопаг хоч і зберігався, але його права були істотно обмежені. Частина функцій ареопагу перейшла до гелієї та ради чотирьохсот. Важливим демократичним органом, запровадженим Солоном, була гелієя – суд присяжних. Вона складалася з шести тисяч осіб, які щорічно обиралися жеребкуванням із загалу громадян, що досягли 30-літнього віку: від кожної філи (адміністративно-територіальної одиниці) по 600 осіб. Гелієя поділялася на десять колегій. Коло справ, які підлягали розглядові конкретного складу суду, визначалося ранком того дня, коли мало відбуватися судове засідання, щоб усунути вплив на суддів з боку зацікавлених осіб. Законодавство Солон остаточно оформило державу і заклало основи афінської демократії. Після того, як Солон втілював у життя свої закони, він склав повноваження і виїхав з Афін.

У 509 р. до н. е. в Афінах продовжились реформи державного устрою і державного управління на основі законів Клісфена. Першою реформою Клісфена був поділ території держави на три округи: 1) місто Афіни з передмістями; 2) внутрішня центральна смуга; 3) берегова смуга. Кожен округ поділявся на десять частин – тритій. Три тритії (по одній з кожного округу) складали одну нову філу. Так сформувалося десять територіальних філ. При цьому кожна клісфенівська філа становила собою не суцільну територію, а декілька локально розділених громад, які об’єднувалися під час голосування. Мета реформи – змішати населення, роз’єднати роди і в такий спосіб послабити вплив евпатридів. Раду чотирьохсот скасували і замінили радою п’ятисот, що складалася з громадян, які досягли 30-літнього віку та були представниками філ: по 50 осіб від кожної з 10 філ. З метою охорони держави від можливого перевороту та від захоплення влади тираном Клісфен запровадив екстраординарний “суд черепків” – остракізм. Сутність остракізму полягала у тому, що: щороку навесні скликалися екстрені народні збори, які голосуванням визначали, чи немає серед громадян осіб, небезпечних для громадянської свободи. Якщо такі виявлялися, то збори скликалися вдруге, і тоді кожен їх учасник писав на глиняному черепку (остраконі) ім’я того, хто, на його думку, був

небезпечним. Засуджений більшістю голосів видалявся за межі Аттики на десять років. Після закінчення цього строку можна було повернутися до Афін. Відновлювалися й усі громадянські права, які належали особі до засудження. Законодавство Клісфена відіграло велику роль в історії Афінського полісу як кінцевий етап реформ, розпочатих Солоном. На політичну арену відтоді виступали усі громадяни Афін. Самі греки вважали Клісфена родоначальником грецької демократії.

На відміну від Афін Спарта була землеробською общиною. Повноправними громадянами вважалися спартіати. Вони мали громадянські та політичні права, наділялися земельними ділянками, що їх обробляли інші люди – ілоти. Вільному громадянині в Спарті заборонялися ремесла і торгівля – ці заняття призначалися для невільних людей. Головним заняттям спартіата була військова справа, у вільний час – бенкети, полювання та спорт. Обмеженими правами у Спарті користувалися періеки. Вони були особисто вільними і правоздатними у цивільних відносинах (могли набувати власність, укладати угоди), у більшості своїй ремісничували і торгували, оскільки їм було відведено малородючі землі. Періеків призивали до армії як важкоозброєних воїнів (спорядження вони купували за власний рахунок). Але періеки не мали політичних прав. Спартіати їм не довіряли, тому встановили постійний контроль з боку держави. Для цього були засновані спеціальні посади гармостів. У випадку непідкорення періеків до них застосовували методи позасудової розправи. Становище ілотів мало багато особливостей, що відрізняло їх від рабів античного суспільства. Ілоти несли військову службу в армії як легкоозброєні воїни. Ілот не був власником землі, але мав своє господарство і власні знаряддя праці. Він працював на ділянці, наданій державою спартіату, і змушений був сплачувати оброк, який становив 50% зібраного врожаю (зерна, олії). Ілоти становили власність держави. Проте спартанець, у розпорядженні якого був ілот, міг його вбити або (з дозволу влади) відпустити на волю, передати іншому спартанцеві. Заборонялося лише продавати ілотів за межі держави.

Спарта була взірцем рабовласницької аристократичної республіки. Вищими органами влади були два царі, рада старійшин (герусія), народні збори (апела) та ефори. Два царі – це, очевидно, результат об'єднання двох племен, кожне з яких зберегло свого вождя. Царям належала верховна жрецька і судова влада, яку згодом було обмежено. Панівна верхівка Спарті прагнула не допустити утворення сильної одноособової влади. Тому навіть у військових походах царі перебували під наглядом ефорів. Загалом царі були оточені пошаною.

Проте кожні вісім років ефори проводили гадання по зірках (своєрідну атестацію царя). Якщо зірки, на їхню думку, показували несприятливу ситуацію, тобто, якщо цар ставав небажаним, то проти нього порушувалося судове переслідування, яке могло призвести навіть до позбавлення влади. Другим за значенням органом у спартанській державі була рада старійшин – герусія. Вона складалася з найвизначніших представників. У складі герусії були обидва царі та 28 членів, обраних народними зборами з громадян, які досягли 60-літнього віку. Герусія готувала питання для обговорення на народних зборах. Якщо народні збори приймали небажане рішення, вона мала право накласти на це рішення вето – заборону. Крім того, герусія розглядала кримінальні справи про державні злочини, а також справи про відповідальність царів.

Народні збори вирішували питання війни і миру, підтримували відносини з іншими державами; обирали вищих посадових осіб (ефорів, геронтів) і послів; вирішували, кому з двох царів йти у похід; розглядали питання про надання або позбавлення громадянства; здійснювали судочинство у справах про посадові злочини. На народні збори допускалися всі повноправні громадяни (спартіати), які досягли 30-літнього віку. Збори скликалися раз на місяць. Але в разі потреби скликали надзвичайні збори. Народні збори ніколи не займали провідного місця в системі державних органів Спарти. Найвища влада належала невеличкій кількості громадян – представникам знаті. Так, найпомітнішу роль в управлінні Спартою відігравали ефори (п'ять осіб), які щорічно обиралися народними зборами. Їхня влада поширювалася навіть на царів. Ефори скликали народні збори і раду старійшин, управляли діяльністю цих органів, а також мобілізацією війська, зовнішніми відносинами. Вони порушували перед народними зборами питання про війну і мир (до того ж робили це без згоди царя, а іноді – проти його волі). Ефорам належала також поліцейська влада. Важливим їх обов'язком був нагляд за діяльністю посадових осіб, щорічні перевірки звітів. Ефори могли звільнити будь-якого посадовця, притягнути його до відповідальності. Самі ефори звітували про свою діяльність лише своїм наступникам.

Отже, виникнення перших централізованих держав на Стародавньому Сході спричинило й виникнення перших систем державного управління та державної служби. Схожість завдань, які постали перед цими державами, зумовили й схожість систем державного управління в них. Потужні держави, які охоплювали великі простори, здійснювали централізацію державної влади та

розбудовували надзвичайно розгалужений апарат управління. Матеріальним підґрунтям державної влади у країнах Стародавнього Сходу були публічні роботи, які планувалися та управлялися з центру і, головним чином, мали завдання забезпечити сільське господарство водою. Державна влада через систему управління поширювалась на значні території, а божественне походження влади не допускало жодних проявів невдоволення чи бунтів. Зміни у сфері державних відносин та управління відбувалися надзвичайно повільно, що на практиці зумовлювало складне переплетення суспільно-політичних елементів. Основними відомствами управління у державах Стародавнього Сходу були: 1) відомство публічних робіт, яке керувало будівництвом та утриманням зрошувальних систем, доріг; 2) військове – забезпечувало ведення війн і постачання рабів-іноземців; 3) фінансове – фінансувало армію, апарат управління, громадські роботи. Суд у країнах Стародавнього Сходу не був відділений від адміністрації. Це означало, що глава держави й чиновники одночасно виконували як адміністративні функції, так і судові. Вищу судову владу мав правитель.

В античних же країнах управління здійснювалося за допомогою виборних органів. Античні магістратури були тимчасовими, здебільшого річними. Посадові особи здійснювали повноваження зазвичай не поодиночі, а по-двоє, по-трьох і більше, тобто колегіально. Участь в управлінні розглядалася як служіння суспільству. Посадові особи мали бути гідними людьми, здатними виконувати покладені на них повноваження. Афінські громадяни, наприклад, усебічно обговорювали кожного кандидата: чи шанує він батьків, чи був на військовій службі, чи виконував фінансові обов'язки щодо держави тощо. Вважалося необхідним, щоб кандидат відзвітувався напередодні виборів про усе своє життя. Поширений був і віковий ценз на участь в управлінні. У Римі, наприклад, існував певний порядок заняття посад – “сходи магістратур”. На нижчу посаду квестора можна було претендувати тільки після 27 років, а консулом можна було стати після 40 – 42 років. В управлінні могли брати участь лише зрілі люди. Спартанці набували повних політичних прав після 30 років. Античне суспільство засуджувало перевищення повноважень, насамперед прагнення до єдиновладдя. Одним із найтяжчих звинувачень, що часто і успішно використовувалися у політичній боротьбі, було звинувачення у прагненні до тиранії в Греції та до царської влади в Римі. Для запобігання такого прагнення в Афінах застосовувався остракізм. Коло повноважень магістратів було чітко окреслене. Механізмом запобігання їх самоуправству зазвичай виступала звітність магістрату

перед громадянами. У Римі після додавання магістратом повноважень кожен громадянин міг зажадати у нього звіту про пророблену роботу і притягнути до суду, якщо було допущено порушення законності або діяльністю магістрату нанесений збиток римському народу. В античному суспільстві не було професійного державного апарату, а отже й зрілої держави. Навіть античне жрецтво не було особливим станом або корпорацією, а мало функціональне призначення для забезпечення спілкування громадян і суспільства з богами. Жерців державних богів, як і магістратів, вибирали, але на більш тривалий термін або довічно.

### **1.3. Система та механізми державного управління у Стародавньому Римі**

Історія Стародавнього Риму охоплює великий проміжок часу: з 753 р. до н. е. до 476 р. н. е., тобто понад 1200 років, протягом яких відбулася еволюція державного ладу і управління від царської влади до Республіки і від неї до Імперії. В історії Риму виділяється декілька етапів: 1) царський період (753 – 510/509 рр. до н. е.), під час якого відбулося становлення держави; 2) період Ранньої Республіки (510/509 – 287 рр. до н. е., коли остаточно сформувалися республіканські інститути влади, рабство набуло класичного спрямування, а Рим перетворився на найсильнішу державу Апеннінського півострова; 3) Пізня Республіка (287 – 31 рр. до н. е.), коли Рим перетворюється на найсильнішу державу Середземномор'я, а в галузі державного управління відбувається перехід від розквіту республіканської форми правління до її кризи, що знайшло своє відображення у встановленні в I ст. до н. е. диктатури Сулли та Цезаря, утворення двох тріумвіратів, гострої боротьби між прихильниками Республіки та її противниками, яка завершилась встановленням Імперії; 4) Рання Імперія (31 р. до н. е. – 284 р. н. е.), коли імператорська влада набула форми принципату, а Рим перетворюється в наймогутнішу державу Стародавнього Світу; 5) у період Пізньої Імперії (284 – 476 рр.) влада імператора виступає у формі доміну, а у самій державі поступово нарастають кризові явища, які супроводжували розклад рабовласницького ладу, що й призвело до загибелі Західної Римської імперії.

Хронологічно римська рабовласницька держава виникла пізніше “східних деспотій”. Рим використав їх державницький досвід, досягнення науки і техніки, правової думки і практики та організації



державного управління. Рабовласницька суспільно-економічна формація в часи Стародавнього Риму досягла найвищого ступеня свого розвитку, сприяла зародженню у своїх надрах феодалізму, християнства, яке згодом перетворилося на державну релігію багатьох країн. Рим створив найдосконалішу правову систему, яка стала основою багатьох сучасних правових систем, сформував могутній державний апарат і запровадив державні механізми, здатні управляти державою світового масштабу.

За легендою місто Рим було засноване у 753 р. до н. е. і ця подія пов'язана з іменами легендарних Ромула і Рема. На цей час припадає доба розкладу первіснообщинного ладу у племен, які проживали на узбережжі ріки Тібр. Родоплемінна структура Риму царської епохи представила тісно пов'язану єдність патріархальної сім'ї, роду, племені. Поступово сільська (сусідська) община витісняла кровноспоріднену, але пережитки давніх звичаїв ще збереглися. Усі общинники мали однакові права та обов'язки як громадяни, воїни і власники землі. Єдність громадян римського поліса скріплювалась колективним землеволодінням і обов'язковою військовою службою.

Римляни ще в царський період, відчуваючи нестачу земель, вели постійні війни зі своїми сусідами з метою захоплення чужих територій. Вдалі походи збагачували родову знать, вождя, верхівку общини, що прискорювало розкладання родового ладу. Наслідком розвитку землеробства і тваринництва, численних війн були майнове розшарування та порушення рівності общинників, поява приватної власності і багатства. Виникло патріархальне рабовласництво, джерелом якого стають військовополонені. Формуються політичні структури суспільства, які стали першоосновою рабовласницької державності.

Об'єднання трьох племен (латинів, сабинів та етрусків) зумовило утворення в Римі общини найдавніших римських родів – патриціїв. Спочатку лише вони належали до повноправного населення – “римського народу”, що склався на основі союзу цих трьох племен (триб), які поділялися за родами і куріями (об'єднаннями родів). За легендою Ромул, один із засновників Риму, доручив патриціям відправляти управлінські та жрецькі обов'язки, плебеям (простолюдинам) – обробляти землю, утримувати худобу і займатися прибутковим ремеслом. Плебеї як негромадяни перебували поза римською родовою організацією. Це було або поневолене, або прибуле населення, а також безземельні вільні корінні жителі. Плебеї не допускалися до користування громадськими землями (на правах приватної власності володіли лише невеликими ділянками), до

обрання на жрецькі посади, були політично безправними. Вони не мали родоплемінної організації, подібної до патриціанської. За необхідності патриції залучали їх до військової служби як допоміжну силу, але їм діставалась мізерна частина здобичі. З метою залучення до патриціанської общини та забезпечення безпеки багато плебеїв були змушені ставати клієнтами. Клієнти (слухняні) як негромадяни становили собою особливу суспільну верству, утворену із чужоземців, які постійно чи тимчасово проживали у Римі, відпущених на волю рабів, незаконно народжених дітей. Вони користувалися особистою свободою, але постійно перебували у різних формах залежності від патрициїв. Система патронату набула достатнього поширення у Стародавньому Римі, оскільки, з одного боку, надавала захист неповноправному населенню засобами права і за допомогою органів держави, а з другого – була додатковим джерелом збагачення патрициїв.

До кінця царського періоду римська община та її самоуправління мали всі ознаки військової демократії. У визначені дні роди, курії, племена, а потім і весь союз племен збирались на збори для розгляду справ, що належали до їх компетенції, про спірну спадщину, інші судові спори, про вироки смертної кари. Усього було 300 родів, по 100 у кожному племені. 10 родів складали курію, 10 курій – трибу (плем'я). Це фактично ціла армія, раціонально побудована при Ромулі, що завоювала і захищала захоплену землю, а потім перейшла до планомірного захоплення Італії. Глави родів складали раду старійшин або сенат, що з часом набув значення головної урядової влади. Сенат мав право попереднього обговорення всіх справ, які виносились на розгляд народних зборів. Окрім того, у віданні сенату перебувало й багато поточних справ з управління Римом. Главою усієї римської общини, її правителем і верховним воєначальником був рекс – цар. Ця посада була виборна і підзвітна народу. Сенат діяв з часу заснування Риму, складався з 300 осіб. Це був орган безпосереднього управління полісом. Рекс узгоджував із сенатом найважливіші питання життя держави. Сенат обговорював кандидатури на посади, оберігав традиції Риму, укладав договори з іншими державами. Вагоме місце у політичному житті держави відігравали жрецькі колегії (авгурів, понтифіків, феціалів), що діяли при рексові. У царську, архаїчну епоху держави у римлян не було. Вважалося, що Римом править цар (рекс), сенат і народ. В органах общинного управління важливі функції виконували куріальні збори, що мали право вибирати магістрів, приймати закони, вирішувати питання про війну.

З часом полісна організація суспільного життя остаточно поступилася місцем рабовласницькій державі. Важливим етапом цього процесу стали реформи шостого рекса Сервія Туллія (578 – 534 рр. до н. е.). Плебеї були включені до складу римської общини, а територіальні триби дещо потіснили родоплемінні. За реформою всі патриції та плебеї чоловічої статі у військових і політичних цілях були поділені на шість розрядів. До першого увійшли найбагатші, так звані вершники, а також ті, хто мав багатства не менше ніж 100 тисяч мідних ассів (1 асс – мідна монета масою 327,5 г), до другого – ті, чиє майно оцінювалося не менше ніж у 75 тис., до третього – 50 тис., до четвертого – 25 тис., до п'ятого – 12,5 тис. ассів. Усі бідняки зараховувалися до шостого розряду (пролетарів). Усі військовозобов'язані, залежно від майнового становища, об'єднувалися у військові підрозділи – центурії (сотні). Із вершників було утворено 18 центурій кінноти, громадяни першого розряду були у складі важкоозброєної піхоти (80 центурій). З другого, третього і четвертого розрядів формувалось по 20 центурій, а з п'ятого – 30. Таким чином, із 193 центурій найбагатші становили 98, тобто більшість. Це мало важливе значення, оскільки на центуріатних народних зборах кожна центурія мала один голос і при прийнятті законів та виборах посадових осіб тільки однастайність призводила до прийняття рішення. Таким чином, було покладено початок пануванню багатих і знатних, незалежно від того, були вони патриціями чи плебеями. Складовою частиною реформи Сервія Туллія був поділ громадян (патриців, плебеїв, клієнтів) за територіальною ознакою. Рим був поділений на чотири територіальні триби, до яких пізніше приєднали 16 сільських. Один раз на 5 років проводився загальний перепис громадян для визначення майнового цензу і набору ополчення. Було запроваджено постійний податок на утримання війська. Устрій воєнної демократії вичерпав себе. Рим набув усіх ознак держави: публічна влада, територіальний поділ жителів, військо, суд, поліція, податки.

Державний устрій Риму в період республіки був досить простий і деякий час відповідав умовами поліса, яким Рим був до часу виникнення держави. Протягом наступних п'яти століть існування республіки розміри держави значно збільшилися, що майже не відобразилося на структурі вищих органів держави, які, як і раніше, знаходилися в Римі і здійснювали централізоване управління величезними територіями. Природно, що таке становище знижувало ефективність управління. Римська республіка була аристократичною, вона забезпечувала привілейоване становище знатної багатой верхівки рабовласників, що відобразилося на повноваженнях і взаємовідносинах

державних органів. Ними були, насамперед, народні збори, сенат і магістратури. Хоча народні збори вважалися органами влади римського народу і були втіленням притаманної полісу демократії, фактично управляли державою не вони. Це робили сенат і магістрати – органи реальної влади нобілітету.

У Римській республіці існували і розрізнялися три види народних зборів – центуріатні, трибутні, куріатні. Головну роль відігравали центуріатні збори, які забезпечували завдяки своїй структурі і порядку прийняття рішень перевагу в них аристократичних і багатих кіл рабовласників. Щоправда, їхня структура із середини III ст. до н. е. з розширенням меж держави і збільшенням кількості вільних змінилася не на користь цих кіл. Кожен із п'яти розрядів заможних громадян почав виставляти рівну кількість центурій – 70, а загальна кількість центурій була доведена до 373. Трибутні збори залежно від складу жителів триб, які брали участь у них, поділялися на плебейські і патриціансько-плебейські. Спочатку їх компетенція була обмеженою. Вони обирали нижчих посадових осіб (квесторів, едилів тощо) і розглядали скарги на вироки про стягнення штрафу. Плебейські збори, крім того, обирали плебейського трибуна, а з III ст. до н. е. вони отримали право приймати закони, що сприяло зростанню їх значення у політичному житті Риму. Але, водночас, унаслідок збільшення на той час кількості сільських триб до 31 (з чотирма міськими трибами, що збереглися, усього стало 35) мешканцям віддалених триб стало важко з'являтися на збори, що дозволило багатим римлянам посилити в них свої позиції. Куріатні збори після реформ Сервія Туллія втратили своє колишнє значення. Вони лише формально вводили на посаду осіб, обраних іншими зборами, і зрештою були замінені зборами 30 представників курій – лікторів. Народні збори в Римі скликалися на розсуд посадової особи – магістрата, який міг і перервати збори, і перенести їх на інший день. Він же головував на них та оголошував питання, які підлягають вирішенню. Учасники зборів не могли змінювати внесені пропозиції.

Найважливішу роль у державному механізмі Римської республіки відігравав сенат. Сенатори (у I ст. до н. е. кількість сенаторів була збільшена спочатку до 600, а потім до 900) не обиралися. Спеціальні посадові особи – цензори, які розподіляли громадян по центуріях і трибах, раз на п'ять років складали списки сенаторів із представників знатних і багатих сімей, які, як правило, вже обіймали вищі державні посади. Це робило сенат органом верхівки рабовласників, який фактично не залежав від волі більшості вільних громадян. Формально сенат був дорадчим органом і його настанови називалися сенатус-

консульти. Але насправді компетенція сенату була значно більшою. Значну роль відігравала та обставина, що у розпорядженні сенату перебувала казна держави. Сенат встановлював податки і визначав необхідні фінансові витрати. До його компетенції належала підготовка настанов щодо суспільної небезпеки, благоустрою і релігійного культу. Важливе значення мали зовнішньополітичні повноваження сенату. Якщо війну оголошували центуріатні збори, то мирний договір, а також договір про союз затверджував сенат. Він також оголошував набір до армії і розподіляв легіони між командуючими арміями. За надзвичайних обставин (небезпечна війна, потужне повстання рабів тощо) сенат міг прийняти рішення про встановлення диктатури.

Магістратурами в Римі називалися державні посади. Тут склалися певні принципи заміщення магістратур. Такими принципами були виборність, строковість, колегіальність, безвідплатність і відповідальність. Магістрати обиралися центуріатними або трибутними зборами на один рік. Повноваження консула, який командував армією, могли подовжуватися сенатом, якщо війна не закінчилася. Усі магістратури були колегіальними – на одну посаду обиралося кілька осіб. Але специфіка колегіальності в Римі полягала в тому, що кожен магістрат міг самостійно приймати рішення, однак це рішення могло бути відмінене його колегою (право інтерцесії). Влада магістратів поділялася на вищу (*imperium*) і загальну (*potestas*). До *imperium* включалися вища військова влада і право укладати перемир'я, право скликати сенат і народні збори, а також головувати на них, право видавати накази і примушувати до їх виконання, право суду і призначення покарання. Ця влада належала диктатору, консулам і преторам. Влада *potestas* належала усім магістратам і включала в себе право віддавати розпорядження і накладати штрафи за їх невиконання.

Магістратури поділялися на ординарні (звичайні) та екстраординарні (надзвичайні). До ординарних магістратур належали посади консулів, преторів, цензорів, квесторів, едилів тощо. Екстраординарні магістратури створювалися лише у надзвичайних, таких, що загрожували небезпекою Римській державі, випадках – тяжка війна, серйозні внутрішні заворушення. Диктатором призначався, за пропозицією сенату, один із консулів. Він мав необмежену владу, якій підпорядковувалися усі магістрати, розпорядження диктатора (зокрема смертні вироки) не підлягали оскарженню і за свої дії він не ніс відповідальності. Строк диктатури не повинен був перевищувати шести місяців. Однак у період кризи республіки це правило було порушене, з'явилися навіть довічні диктатури (диктатура Сулли “для видання

законів і устрою держави”). Особливе місце серед магістрів займали плебейські трибуни, їхнє право вето відіграло значну роль у період завершення боротьби плебеїв за рівноправність. Потім у міру зростання ролі сенату активність плебейських трибунів почала зменшуватися, а спроба Гая Гракха у II ст. до н. е. посилити її закінчилася крахом.

На зміну Римській республіці з 30-х рр. до н. е. прийшла Римська імперія, що означало початок нової історичної епохи стародавнього світу. Така зміна стала подією величезного історичного значення, кардинальним соціально-політичним переворотом, своєрідною революцією, зумовленою перебудовою традиційних соціально-економічних і суспільно-політичних інститутів. Основною тенденцією змін стало перетворення полісно-общинної організації як всеосяжної системи в структуру якісно іншого типу. Імператорський період Риму, своєю чергою, прийнято поділяти на два періоди: перший – період принципату; другий період – період домінанту.

Тривалі і кровопролитні війни в Римі показали, що наявна республіканська форма правління виявила свою неефективність та розпороченість порівняно з одноособовою владою диктатора або тріумвірів. У 27 р. до н. е. на римський престол сходить внучатий племінник Юлія Цезаря Октавіан. На початку своєї діяльності він повинен був вирішити досить складне завдання, тобто скласти з себе надзвичайні повноваження й повернутися до колишнього правління, але, водночас, перебудувати це правління у монархічному дусі, використовуючи традиційні ідеї римського державного права. У Римі й у його провінціях було встановлено державний лад, що отримав назву принципату (від “принцес” – так називали імператора за його статус як першого сенатора).

Зосередження влади в руках принцепса означало наділення його вищою владою, обрання на найважливіші посади, створення ним окремого від магістратур чиновницького апарату, формування власної скарбниці і командування усіма арміями. Формально принцепс був вищим республіканським магістратом, однак довічним і з надзвичайною владою. Тому цей період називають також періодом республіканської імперії. У функціональному аспекті влада принцепса містила такі елементи: а) як військовий командир, імператор мав право повного і безконтрольного управління тими провінціями, у яких зазвичай стояли війська; б) право загального проконсула управляти сенатськими провінціями; в) певні права стосовно всіх республіканських магістрів. У порушення республіканських традицій принцепси обиралися одночасно консулами, цензорами й народними

трибунами. Як консул, принцепс міг, скориставшись правом інтерцесії, скасувати рішення будь-якого магістрату, як цензор – формувати сенат із своїх прихильників, як трибун – накладати вето на постанову сенату або рішення магістрату. На початках влада принцепса не була спадковою. У формально-юридичному аспекті він одержував владу за рішенням сенату й римського народу, проте сам міг указати свого спадкоємця (зазвичай сина або усиновленого), якого сенат й обирав принцепсом. Проте з часом частішали випадки повалення принцепсів і призначення нових унаслідок двірцевих переворотів, здійснюваних за допомогою армії.

У 29 р. до н. е. сенат було поповнено вірними Октавіану людьми при одночасному скороченні загального складу із 1000 до 600 осіб. Протягом 27 – 23 рр. до н. е. Октавіан також зосередив у своїх руках повноваження консула, народного трибуна, очолив сенатський список і став фактичним главою вищого органу Риму. Окрім того, постійний титул імператора закріплював за ним права головнокомандуючого. Поступово посилюється й моральний авторитет Октавіана. Від сенату він одержав повноваження щодо охорони традицій і авторитету законів, був обраний членом багатьох релігійних колегій Риму, а у 13 р. до н. е. – верховним понтифіком – главою найбільш авторитетної релігійної корпорації Риму. Свого роду завершальним актом цього процесу було присвоєння Октавіану в 2 р. до н. е. особливого титулу “батька вітчизни” (*pater patriae*).

У процесі формування імператорської влади нового змісту набули відносини між Октавіаном і головними органами республіканської форми правління – народними зборами, сенатом і системою магістратур. З народних зборів збереглися лише трибунні. Вони регулярно скликалися, приймали закони, зокрема й ті, які стосувалися влади самого правителя, продовжували обирати магістрів (консулів, преторів, квесторів), однак втратили будь-яку самостійну роль і перетворились на слухняне знаряддя Октавіана. Складнішими виявилися правовідносини між Октавіаном і римським сенатом. Сенат власне був уособленням республіканського ладу як такого, що й змушувало Октавіана здійснювати щодо нього дуже обережну політику: формально зберігати за ним великі права, однак фактично зменшувати його реальні компетенції. Зокрема, у 27 р. до н. е. Октавіан повернув сенату верховну владу, склавши з себе надзвичайні повноваження тріумвіра, однак сенат наділив його новими реальними повноваженнями, залишивши за собою значні формальні компетенції. Таким чином, між Октавіаном – виразником нової влади і сенатом –

органом традиційної республіки юридично була встановлена рівноправність. Однак право принцепса призначати сенаторів і здійснення ним періодичного “очищення” сенату призвели до того, що з II ст. н. е. сенат практично тільки схвалював пропозиції принцепса. Подібні зміни відбулись й з правом обирати і контролювати магістрів, що раніше перейшло від народних зборів до сенату. Частина з них могла бути обрана тільки з кандидатів, запропонованих принцепсом. Були обмежені права сенату у частині розпорядження державними фінансами й управління провінціями, а компетенції у військовій та зовнішньополітичній сферах – втрачені повністю.

Поряд із реформуванням магістратур утворюється імператорський чиновницький апарат, очолюваний радою і канцелярією принцепса, до якої належало декілька відомств зі штатом чиновників. Рада складалася з префектів, “друзів” імператора, начальників відомств канцелярії. Сама ж канцелярія, зокрема, включала відомства фінансів, прохань, офіційної переписки, особистого майна імператора, імператорського суду. Принцепс із числа своїх наближених призначав членів ради, які виконували дорадчі функції, а також начальників відомств канцелярії. Також було здійснено реорганізацію управління провінціями, які стали складовими частинами Римської держави. Вони були поділені на імператорські та сенатські. Імператорські управлялися призначуваними принцепсом легатами, що здійснювали як військову, так і цивільну владу за допомогою власної ради й канцелярії. Сенаторські провінції, які були у подвійному підпорядкуванні – сенату і принцепса, управлялися призначуваними сенатом проконсулами й пропреторами, що обиралися із числа сенаторів методом жеребкування. Поступово влада принцепса зростала й у сенатських провінціях, і до III ст. н. е. усі вони стали імператорськими. До часу завершення свого багаторічного правління Октавіан сформував основи майбутнього монархічного ладу, що отримав в історії назву Римської імперії. Ця форма монархії зростала на ґрунті властиво римських державних структур, на пануючих у суспільстві ідеях, що надавало імператорському режимові загальноримського значення.

Період домінанту, під час якого Рим перетворився у монархічну державу з абсолютною владою імператора, розпочинається з кінця III ст. Тривалі смути зумовили необхідність повної реорганізації держави, яку розпочав Діоклетіан, а завершив Костянтин. Основою Діоклетіанівсько-Костянтинівської реформи були два важливі елементи. Перший – остаточне визнання імператора абсолютним монархом. Він



із принцепса або республіканського магістрата, що хоч у принципі, але визнавав над собою верховенство народу, із першого між рівними перетворювався на пана (*dominus*), що ставав вище закону. Під східним впливом влада навіть у зовнішніх проявах прийняла східні традиції – неприступність, складний придворний церемоніал тощо. Однак питання про престолонаслідування залишилось неврегульованим, через що монархія так і не набула династичного спрямування. Другий – це поділ імперії на дві частини – Східну і Західну. Проте такий поділ зовсім не означав розпад імперії і створення двох окремих самостійних держав. Східна і Західна частини були двома елементами цілісного державного організму.

Проведені Діоклетіаном, а згодом Костянтин реформи призвели до зміни державного ладу. Встановлення абсолютної монархії спричинило, насамперед, падіння сенату. Перенесення столиці у Константинополь і заснування другого, Константинопольського сенату не були причинами того, що обидва сенати опустились до рівня простих міських рад. У нових умов сенат став непотрібним. Із колишнього органу загальнодержавного значення він перетворився на формальний орган із вихолощеною формою компетентності: а) сенат інформували про прийняття нових законів; б) іноді сенату доручалося розслідування кримінальних справ; в) *de jure* сенату належало право обрання нового імператора, хоча фактично воно зводилося до санкціонування кандидатури того, хто був уже призначений або проголошений військом як цезар.

Одночасно із втратою влади сенатом позбавлялися влади й старі республіканські магістратури. Вони ще продовжували існувати як почесні релікти минулого, проте уже фактично жодної участі у державному управлінні не брали: консули головували у сенаті, претори відали за дорученням імператора деякими спеціальними справами (наприклад, опікунськими), інші ж магістратури існували лише як почесні звання. Усе реальне державне управління перейшло до імператорських чиновників, які сформували певну систему управління із складним бюрократичним механізмом, що діяв у чітко регламентованих межах. Також було здійснено чіткий поділ посад на придворні, цивільні та військові, які у кожній із зазначених сфер отримали свою ієрархічну градацію. Для кожного рівня кар'єрних сходів був введений спеціальний титул, а кожному чиновникові призначалася оплата, що відповідала його титулові і рангові.

При імператорові була створена державна рада, яка отримала назву *consistorium principis*. За поданням імператора вона

обговорювала різноманітні проблеми законодавства й управління, здійснювала судовий розгляд усіх справ, вирішення яких повинно було здійснюватись на рівні імператора. При імператорському дворі були сформовані групи різноманітних придворних чиновників, які одночасно виконували функції центральних органів управління. Найважливішими посадами були: управитель царського палацу, керівник особистої канцелярії імператора й одночасно начальник особового складу чиновництва, управляючий скарбницею і фінансами, розпорядник засобів, призначених на утримання двору тощо. Чиновники нижчого рівня здійснювали управління столицями і провінціями. Очолював кожну із столиць *praefectus urbi*, у руках якого зосереджувалася вся адміністративна і судова влада в столиці. Його найближчим помічником у загальних питаннях був *vicarius*, а спеціальними – *praefectus vigilum*, *praefectus annonae* і багато інших нижчих чиновників.

Управління на місцях здійснювалося на основі нової системи адміністративного поділу території. Кожна із двох частин імперії поділялася на дві префектури. Східна – на Східну (Фракія, Мала Азія і Єгипет) та Іллірійську (Балканський півострів), а Західна – на Італійську (Італія та Африка) і Галльську (Галлія і Іспанія). Очолював кожну префектуру як її загальний управитель *praefectus praetorio*. Кожна префектура поділялася на діоцези, очолювані *vicarii*, а діоцези поділялися на провінції, якими управляли *gestores*. Для практичного здійснення управління кожен із чиновників формував штат нижчих за рангом службовців та канцелярію. Провінції були первинними ланками адміністративно-територіального поділу імперії, а правителі провінцій – первинною адміністративною і судовою інстанціями. Однак провінції при новому поділі території уже втратили своє попереднє історичне і національне значення, перетворившись на штучні територіальні одиниці. Провінції, своєю чергою, склалися з дрібніших одиниць – громад або *civitates*. У своїх внутрішніх справах громади користувалися певною самостійністю, хоча й перебували під значним контролем уряду. Органами місцевого, обштинного самоврядування були місцевий сенат та виборні муніципальні магістри. У віданні місцевих органів, насамперед декуріонів, перебувала організація виконання громадою загальнодержавних повинностей – доставляння належної кількості рекрутів, стягнення державних податей тощо. У контексті посилення податкового навантаження й загального економічного занепаду країни така функція набувала дуже важливого значення, тому місцева аристократія прагнула ухилитися від виконання обов'язків декуріонів. Щоб зацікавити місцеву аристократію, уряд

вдався до надання декуріонам різноманітних станових пільг і почесних заохочень. Однак це не допомогло. І тоді влада здійснювала примусове залучення відповідних осіб для набуття статусу декуріонів, а наслідком усіляких спроб виходу з нього або ухилення від виконання покладених обов'язків було накладення різноманітних покарань.

Урядовий контроль за місцевим самоврядуванням здійснювався спочатку за допомогою особливого *defensor civitatis*. В особі цього чиновника імператори хотіли надати найбіднішому населенню особливого захисника їхніх інтересів у боротьбі з багатшими і сильнішими, однак на практиці це ідеалістичне завдання не реалізовувалось, і згодом *defensor civitatis* перетворився на суддю із вирішення дрібних справ. Продовжували існувати й провінційні з'їзди (*concilia provinciarum*). Із запровадженням християнства релігійно-язичницькі цілі цих з'їздів відпали, проте зміцніли їх суто ділові функції. Право петицій до цих з'їздів було визнано *de jure*, а імператори постійно підтверджували заборони правителям провінцій чинити щодо цього права будь-які перешкоди. Однак відбувався процес зростання всемогутності бюрократії, а її згуртованість перетворювала право петицій на ілюзію. Внаслідок цього з'їзди втрачали своє значення і майже не скликались.

За часів імператора Костянтина великого суспільного значення набула церковна організація. Органи церковного управління були представлені єпископами, що обирались громадами. В руках єпископів перебували церковне управління, розпорядження церковним майном, а також певна юрисдикційна влада над паствою у справах релігії й церкви. Поступово вплив церкви зростає і отримував закріплення у різних галузях права.

Отже, на ранньому етапі розвитку в Римі існувала царська влада (рання форма монархії), а потім республіка. Однак і в тому, і в іншому випадках державний лад відображав деякі спільні риси: зв'язок держави з релігією, нерозвиненість, недиференційованість державних служб, спрощеність побудови державного апарату, який був пристосований до умов держави-міста. З падінням царської влади в Римі встановилася республіка, яка спочатку також характеризувалася порівняно нерозвинутою організацією, тими рисами, які були притаманні ранньому праву. Однак, республіка в Римі стала кроком вперед. Елементи демократизму містилися в діяльності народних зборів, у виборності, колегіальності, відповідальності магістратів. Народні трибуни певною мірою контролювали діяльність посадових осіб. Досвід участі народу у справах держави враховувався наступними

поколіннями. Поняття “Римська імперія” означає не тільки територіальні межі держави, але також й соціально-економічний устрій та форму правління – різновид монархії. Принципат та доміант конкретизували монархічну форму правління Римської імперії, її політичний режим, а також відобразили зміни в соціально-економічній основі держави. Після падіння Західної Римської імперії у 476 р. ще тривалий час існувала Східна Римська імперія – Візантія, яка припинила своє існування лише після взяття Константинополя, столиці Візантії, турками-османами у 1453 р.

#### **1.4. Римська система права як основа сучасних правових систем і державного управління**

Розширюючи свої володіння, поглинаючи нові міста та держави, Рим забезпечив злиття різномірних правових елементів, що склалися на основі різних племінних і народних звичаїв. Політичний, економічний і соціальний розвиток Римської держави вимагав нового права, вільного від місцевих та національних особливостей, права всезагального, універсального. Завдяки римським юристам, що вивчали та запозичували все нове та прогресивне з філософії і правових доктрин інших народів, римське право поступово вибудовується на засадах універсальності. Водночас воно зберігає індивідуальні риси. Свобода особи, свобода власності, свобода договорів та заповітів є його основою. Таким чином, універсальність і індивідуальність – основні засади римського права. Ідеями римського права наповнені сучасна теорія цивільного права, цивільного процесу. У римському праві закріплено розуміння права як системи загальнообов’язкових правових норм, санкціонованих людьми на благо собі, тому право – це інститут захисту населення. Тут вперше відображено поділ норм права на публічне та приватне, вперше в історії людства було вироблено критерії для оцінки правової поведінки людини, сформульовано особливу правову культуру відносин між людьми, вперше сформувались юридична термінологія і понятійний апарат, наука про право, римські юристи вперше взяли на себе сміливість заявити про те, що правом треба займатися, його необхідно вивчати і йому потрібно навчатися.

Римське право – це правові системи, які змінювали одна одну протягом 13 століть історії Риму (VIII ст. до н. е. – VI ст. н. е.). З цього випливає, що це не якість одне право, а юридичні системи, що слідували одна за одною, накладалися в часі одна на іншу, були пов’язані між собою і послідовно змінювали одна одну згідно з історичними законами

розвитку суспільства. За свою більш ніж тисячолітню історію римське право з розвитком суспільства не раз зазнавало глибинних структурних змін. Виділяють декілька етапів розвитку римського права. Досить поширеною періодизацією є поділ історії права на чотири періоди. Архаїчний період (753 – 367 рр. до н. е.) – тоді римське право слугувало здебільшого для регулювання патріархальних суспільних відносин. Передкласичний період (367 – 27 рр. до н. е.). Класичний період (27 р. до н. е. – 284 р. н. е.) – у цей час римське право досягає найвищого розвитку і пристосовується для регулювання розвинутих товарно-грошових відносин. У посткласичний період (284 – 565 рр. н. е.) відбувалася систематизація і кодифікація норм римського права. У римському праві найважливіші є його інститути періоду принципату (I – III ст. н. е.) та періоду абсолютної монархії – домініату (з кінця III ст. до середини VI ст.).

Падіння Римської імперії не означало припинення дії римського права. Варвари, які після зруйнування Риму утворили нові держави в Галлії та Іспанії, продовжували застосовувати римське право. У цих державах склалися збірники римського права (лат. *Leges romanae*). Найбільш відомий із них – лат. *Lex Romana Visigothorum* або лат. *Breviarium Alaricianum*, був складений у вестготській державі при Аларіхові II у 506 р. Аж до відновлення систематичного використання римського права в XI ст. цей нормативно-правовий акт був єдиним реально діючим пам'ятником римського права.

Процес запозичення і засвоєння римських юридичних концепцій, поглядів, понять і конструкцій, що розпочався у ранньому середньовіччі в Європі, отримав назву рецепції (від лат. *receptio* – прийняття). Для здійснення процесу рецепції сформувались необхідні передумови. Підставою для рецепції в економічній сфері у континентальній Європі стали розвиток торгівлі, ремесел, зростання міст. Вільні міста потребували системи нормативно-правового врегулювання відносин на своїй території на засадах формальної (у розумінні наявності певної правової форми) рівності і незалежності учасників ринкових відносин. Норми римського права виявилися найбільш відповідними для врегулювання таких відносин. З часом, у процесі зміни земельних відносин та укладу сільського життя, правова система, що раніше адаптувалася до міських умов, стала перетворюватися на загальнонаціональну, континентально-європейську. З розвитком товарно-грошових відносин місто перетворювалося на центр господарського життя, який управлявся міською комуною.

Соціально-культурними передумовами запозичення країнами Європи римського права були розвиток освіти, мистецтва та культури у її найрізноманітніших проявах. Це сформувало основу для сприйняття римських юридичних концепцій, поглядів, понять, правових конструкцій. Інституційно найважливішу роль у цьому процесі відіграли університети. Університетські професори активно займалися удосконаленням юридичних доктрин, категоріального апарату, а пізніше – розробкою проектів найважливіших законів, їх кодифікацією, певних юридичних моделей. У духовному контексті важливою передумовою рецепції римського права стало благословення на його використання християнської церкви. У попередній час, протягом багатьох століть церква негативно ставилася до римського права, однак завдяки духовному авторитету Хоми Аквінського таке упередження було подолано. Християнство протягом Середніх віків згуртувало різноманітне населення Європи, здійснюючи функцію духовного єднання, задаючи певні культурні параметри розвитку. Християнство ввібрало в себе цінності античних Греції і Риму й передало їх європейським народам, які формувалися. Через концепцію людської особистості, вільної і відповідальної, воно стало основою вчення про права людини; послідовно проводячи розмежування між світською та духовною владою, створило передумови формування громадянського суспільства та індивідуальної свободи. В лоні середньовічного християнства склались найважливіші форми європейської цивілізації.

Суть феодальної держави також посприяла рецепції римського права, оскільки її сутність ґрунтувалася на ідеї сильної державної влади, яка вивищувалася над окремими індивідами та соціальними групами. Також процесу рецепції сприяли й домінуючі у державі ідеологічні та юридичні передумови. Так, уже в період раннього середньовіччя деякі європейські монархи формальною основою рецепції вважали спадкоємність їх влади від римських імператорів. Наприклад, німецькі імператори ще в XII ст., прагнучи підняти авторитет своєї влади, виводили її від римських правителів, а німецьку державу, що виникла на території Північної Італії, вельми іменувати “Священна Римська імперія німецької нації”.

Проте у процесі рецепції римського права спостерігалися так звані “географічні зигзаги”. Суть їх зводилась до того, що так само, як відрізняли національні культури, європейські локальні цивілізації та загальноєвропейську цивілізацію, так й необхідно розрізняти місцеві, локальні та загальноєвропейські рецепції римського права. Локальні рецепції були елементом локальних відроджень і здійснювалися у ритмі,

властивому певній локальній цивілізації. Європейська ж рецепція була складовою загального розвитку на шляху до єдиної Європи. А місцеві (національні) рецепції могли здійснюватися раніше або пізніше (залежно від того, в якому становищі перебувала країна щодо загального епіцентру розвитку), однак у підсумку вони становили загальний триваючий процес рецепції римського права, що забезпечувало формування головних засад та положень майбутньої досконалої системи права. В окремо взятій європейській країні рецепція могла здійснюватися раніше або пізніше, порівняно з іншими, проте це не означало, що ця спільнота (держава, суспільство, етнос тощо) залишалися поза межами вказаного процесу. Залежно від особливостей розвитку певної локальної цивілізації, країни чи групи країн, рецепція могла відбуватись у різних формах, належати до різних типів, мати різне зовнішнє вираження тощо.

Хронологічно початком рецепції римського права вважається XI – XII ст. Заснований у 1088 р. у Болоньї університет, що згодом перетворився на всесвітньовідомий центр науки, розпочав відродження й у сфері юриспруденції. Це проявилось у навчанні студентів римському праву, у тлумаченні джерел права, насамперед кодифікації Юстиніана – дигестів та інституцій. Коментування, здійснюване викладачами, під диктовку записувались слухачами. А самі примітки, які ставились на полях чи між рядками оригінальних текстів, називалися глосами. Через те й сама наукова школа отримала назву глосаторів. Проте цілісного викладу римського права як системи (зокрема, галузі цивільного права) не здійснювалося. Засновник цієї школи Ірнерій спочатку виділив римське право із загального курсу риторики і розпочав викладати його як окремих предмет. Пізніше Акурсії систематизував роботу своїх попередників у єдине зведення усіх глос – “*Glossa ordinaria*”.

Подальший процес рецепції римського права проявився у тому, що із середини XIII ст. глосаторів замінили постглосатори, які представляли італійську правову школу. Постглосатори здійснювали тлумачення правових понять і окремих актуальних для цього часу уривків із Кодексу Юстиніана з метою вироблення певної спільної думки учених (лат. *communis opinio doctorum*). Значення діяльності постглосаторів полягає у тому, що вони відходили від первинного сенсу конструкцій римського права і здійснювали їх узгодження з існуючими тоді нормами канонічного, міського та звичаєвого права. Як результат цієї роботи, римське право в обробці постглосаторів було упроваджено в правові системи багатьох країн Західної Європи. Найбільшого обсягу

рецепція римського права набула у Німеччині. Зокрема, у Швабському зерцалі (1275 р.) налічується приблизно 150 запозичень із кодифікації Юстиніана. Під впливом римського права були складені німецькі Саксонське зерцало, Кароліна тощо.

Римське право з його неперевершеною за точністю розробкою всіх істотних правових відносин простих товаровласників (покупець і продавець, кредитор та боржник, договір і зобов'язання тощо) цілком відповідало інтересам буржуазних відносин, що зародилися в надрах феодального ладу. Розклад середньовічних феодальних і становлення нових буржуазних відносин у XIV – XVII ст. створили значно сприятливіші, ніж у попередній період, умови для рецепції римського права. У цей час вона відбувалася у формі прямого застосування його норм судами та посадовими особами, які володіли цивільною і кримінальною юрисдикцією. Утвердження та розвиток буржуазних відносин у XIX – на початку XX ст. зумовили створення систематизованих нормативно-правових актів на основі значно повнішого засвоєння та перероблення досягнень римського права. Найширше римське право було використане укладачами класичного Кодексу Наполеона 1804 р. У ньому в римських традиціях використана проста мова, подані чіткі, лаконічні формулювання правових норм. При врегулюванні відносин права власності, договорів, позовів кодекс прямо повторює римське класичне право. В ході наполеонівських воєн у армійських обозах цей кодекс розвозили по усіх завойованих територіях. Тому згодом він став частиною законодавства у Рейнських провінціях, в Польщі, Італії, Болгарії, Швейцарії, Румунії, Греції та в інших державах. Найважливіші положення кодексу були втілені у право багатьох латиноамериканських країн і навіть у Японії. У Німеччині, яка протягом століть демонструвала найбільше тяжіння до римського права, воно було невичерпним джерелом і класичним зразком для створення власних правових норм аж до кінця XIX ст. У структурі німецького Цивільного Уложення 1900 р. чітко прослідковується логіка римського права.

Римське приватне право вплинуло й на систему права України. Багато положень найстарішої пам'ятки давньоруського права Руської Правди мають схожість із положеннями римського права у його візантійській інтерпретації. Пізніше вплив римського права посилювався. Це видно у Литовських Статутах, які прийшли на зміну Руській Правді. Структура та багато положень Литовського Статуту 1566 р. нагадують Дигести та Кодекс Юстиніана, а у статуті 1588 р. вплив римського права проявляється у типі правового регулювання приватної власності на



землю і у відносинах договірному права. На початку XVIII ст. було прийнято нормативно-правовий документ “Права, за якими судиться малоросійський народ”, при складанні якого були використані Литовські Статути, римські та німецькі джерела, польське законодавство, звичаєве право України та судова практика. У цьому нормативно-правовому акті вплив римського права очевидний, насамперед у нормах про володіння, право власності та сервітури, у правовому режимі рухомих та нерухомих речей, первісних та похідних способах набуття власності, у захисті права власності віндикаційним позовом, у положеннях зобов’язального права тощо. У виданому в 1807 р. “Зібранні малоросійських прав” вплив ідей та духу римського права простежується більше, порівняно з попередніми правовими актами. Для радянського періоду в історії України властивий відхід від багатьох положень римського права, насамперед через відмову від приватної власності і нівелювання попередньої системи майнових відносин. Лише під час другої кодифікації українського радянського права в 1961 – 1963 рр. спостерігалася часткова, опосередкована і прихована рецепція деяких положень та ідей римського права.

Період державної незалежності України характеризується докорінною зміною соціально-економічних та суспільно-політичних відносин, що зумовило у процесі здійснення нової правотворчості використовувати пряму і непряму (опосередковану) рецепцію римського права. Насамперед це стосується принципу свободи договору і підприємницької діяльності, неприпустимості свавільного втручання у сферу особистого життя людини, неприпустимість незаконного позбавлення права власності, судовий захист цивільного права та інтересу, а також таких засад римського права, як справедливість, добросовісність і розумність.

Становлення європейського права та європейських систем державного управління стало можливим завдяки появі єдиної спрямованості у розвитку Європи. Виникла суспільна потреба у відродженні значення права як основного регулятора суспільних відносин, що й сприяло поширенню ідей римського права (це поширення іноді називають “другим народженням римського права”). Також спільною перспективою був розвиток європейської християнської цивілізації. Для міждержавних відносин великого значення набувала ідея екстериторіального спрямування права, яка ґрунтується на визнанні права основною соціальною цінністю. Отже, на формування європейського права та європейських систем управління вплинув процес європейської самоідентифікації, який був

зумовлений конкретними історико-культурними передумовами: наявністю культури античності, що поєднувала в собі три знаменні віхи у розвитку людства – грецьку філософію, римське право та християнство. Ці складові розвинулись саме на ґрунті європейських варварських відносин.

Європейському праву та європейській системі державного управління як складовим європейської культури властиві усі її ознаки. А вона є такою культурою, для якої властиві постійне незадоволення особи собою, сприйняття одних ідей й сумнів щодо інших. Тому ця культура розвивається, збагачується та адаптується до кожної історичної епохи. Однак її базовими елементами залишалися грецький розум, структурований римським порядком, афінська любов до прекрасного, яка поєднується зі схильністю до надприродного у християнському дусі. У межах європейської цивілізації панують індивідуалізм, утвердження свободи та визнання високого статусу людини і громадянина.

До засадничих моментів римського та європейського правового регулювання належить справедливість як світоглядне, морально-правове явище. Вона є методологічним принципом систем позитивного права не лише Риму, а й сучасних європейських держав. Для римлян цей принцип і його роль у бутті права були іманентно даними, виходячи з основних світоглядних настанов римсько-античної людськості. Римське право з часів свого виникнення прагнуло справедливості, тому той, хто не переслідував цю мету у своїй діяльності, не міг бути юристом. Римські юристи говорили про справедливість як про начало рівності всіх у сфері права і перед законом. Європейське право як культурний феномен характеризується особливим типом мислення, що концентрується на раціональному осмисленні дійсності, а звідси впливає примат раціонального над іншими формами пізнання.

Світоглядно-методологічні засади римського права зберігають свою життєвість й на сьогодні. До них належать як ідеологічні, що включають світоглядно-настановчі ідеї, так і прагматично-технологічні: сприйняття та використання основних засад технології права, ідей та категорій, норм позитивного римського права як взірця, найперше в процесі кодифікаційної роботи, римсько-правової методики та юридичної термінології. Римське право – це невід’ємна методологічна база професійної юридичної освіти, основа розуміння теоретичних галузей права і порівняльного правознавства, дидактичне поле становлення юридичної мови та юридичного мислення, правова основа

державного управління. Володіння загально визнаними крилатими висловами, поняттями, афоризмами з римської юриспруденції не тільки свідчить про високу правову культуру, а й полегшує спілкування юристів та управлінців різних країн. Чіткість юридичних визначень і формулювань, досконала юридична техніка та здійснена римськими юристами кодифікація мають неоціненне значення для становлення юристів і управлінців, підвищення їх науково-методологічного та практично-прикладного рівня.

Римське право має виняткове значення для наступного розвитку держав та їх систем управління. У певних проявах воно було представлено у ранньому та пізньому Середньовіччі, в період Відродження, у Новий та Новітній часи. Насамперед воно суттєво вплинуло на розвиток правової і управлінської культур романо-германських країн, до яких належить більшість країн Європи, а також певні країни Латинської Америки, Азії та Африки. Французький дослідник Р. Давид зазначає, що римська імперія створила блискучу цивілізацію, а римський геній сформував юридичну систему, яка не має прецедентів у світі.

Міжнародне спрямування римського права проявляється у його існуванні як права народів. Воно в правовому сенсі змогло об'єднати різні народи й народності в єдину спільноту. Теоретично право народів було розроблено саме римськими мислителями. Зокрема, для Цицерона *ius gentium* – це не лише право, яке стосувалося peregrinів, а й таке, що поширюється на всіх вільних людей. В “Інституціях Гая” є вказівка на те, що поруч із суто народним (громадянським) правом, властивим лише окремому народу, існує ще й таке право, яке застосовується і захищається однаково у всіх народів і називається правом загальнонародним, яким користуються всі народи. Таким чином, римський народ користується частково своїм власним правом, а частково правом, спільним для всіх людей.

Римське право має особливу філософську, історичну і культурну значимість для сучасних правових систем. Це, зокрема, його принципи, категорії, структура, правові інститути тощо. Окремі з них є прямим чи опосередкованим запозиченням, що враховують національні особливості певної країни. Конкретні досягнення римського права і пов'язаної з ним правової культури, безумовно, не є ідеальним та завершеним зразком. Знавець римського права Р. Ієрінг писав, що значення римського права полягає у тому, щоб йти шляхом римського права, перевершувати його і розвивати право на його основі.

Порівняно з іншими, історичними та й окремими сучасними системами права, римське право відзначається наявністю високого ступеня індивідуалізму, зосередженості на врегулюванні відносин вільного і самостійного в господарському та цивільному житті індивіда, визнаного суспільством і державою повноправним суб'єктом відносин. Гарантування суб'єкта правовідносин, згідно з правовими нормами суспільного співжиття певної правової поведінки, співвідноситься з відповідальністю за вчинення правопорушення, що є основою римського права. Політична, правова та культурна цінність індивідуалізму, як це доводить історія людського суспільства, незважаючи на багаторазові безуспішні спроби уніфікацій та тоталітарного згуртування, свідчить про його непересічне значення та плідну соціальну перспективу. Внутрішні якості римського права набувають у цьому контексті значення класичного орієнтира щоразу, коли виникає суспільно-управлінська чи юридична потреба в управлінському чи правовому втіленні індивідуальної свободи громадянина.

Індивідуалізм у праві та управлінні можливий лише за умови, коли індивідуальні інтереси особистості визнаються і захищаються та якщо вони відповідають типовим інтересам багатьох членів суспільства. Першопочатково індивідуалізм у римському праві виражався через визнання одноосібного суб'єкта приватної власності, згодом він трансформувався в так званий “суверенітет приватної особи”, а нині принцип індивідуалізму є основою ідеологемою європейської культури та європейського права. Зростає інтерес до проблеми прав людини, а тому індивід розглядається як безумовна цінність. Він наділений рівністю, свободою, розумом. Становлення європейського індивідуалізму пов'язане з поступовим стиранням різниці між цінностями трансцендентними та життєвими. За наявності трансцендентних цінностей індивід втягнений у сферу тяжіння до трансцендентності, вважаючи за істинне – те, що не належить до сфери його життя. Сучасність визнає індивіда цінністю, тобто, індивід є цінністю за суттю, а не просто як об'єкт, який протистоїть іншим. Проте він не є індивідуальним взірцем роду людського. Індивід, насамперед, – це певний відкритий світові універсум, який має етноментальні особливості.

Значимість римського права полягає ще й у тому, що воно продовжило своє юридичне життя після розпаду і переродження власної держави та народу, який дав йому первинний поштовх до існування. Це сприяло появі двохтисячолітнього досвіду правової культури,

юридичної практики та науки, на яких базувались історичні системи державного управління. Протягом багатьох років римські та неримські юристи, залишаючись у рамках єдиних начал, розробили і переосмислили багато аспектів правового життя суспільства, численні юридичні проблеми і казуси, зокрема й у практиці управління. У деяких питаннях у конкретних історичних умовах таким шляхом досягалось усунення пробілів в юридичних знаннях, а римське право за конкретних суспільних обставин відзначалося обов'язковістю своїх аксіом. Використання римського права у державному управлінні в історичній ретроспективі долало, зберігаючи власну логіку, і періоди самозамкнутої схоластики, і юридичні та управлінські тупики. Непослідовність римських юристів та преторів у наступні століття стала однією із вагомих переваг, тому що дозволяла відступати від застарілих принципів і відкидати недосконалі інститути. Також, безвідносно до змісту сучасних правових принципів та управлінських інститутів, саме римському праву належить вироблення первинного змістового наповнення термінології права та управління. Багато сучасних понять і термінів є прямими запозиченнями, зокрема: “республіка”, “конституція”, “сенат”, “мандат” тощо.

Для розвитку європейського права в сучасних умовах римське право має цивілізаційне, історичне та юридичне значення. Цивілізаційне значення його полягає у тому, що воно є основою так званого “Європейського дому”, становлячи важливу складову загальноєвропейської цивілізації. Історичне значення римського права зумовлене тим, що протягом тривалого часу воно в класичному та греко-римському (візантійському) варіантах впливало на формування та розвиток європейського права і продовжує впливати на розвиток його концепції й на сьогодні. Юридичне ж значення римського права полягає у тому, що понятійний та категоріальний апарат, термінологія сучасного права ґрунтуються на ідеях, засадах та визначеннях, розроблених римською класичною юриспруденцією.

Отже, із нерозвинутої, здебільшого архаїчної системи патріархального права, що мало вузьконаціональне спрямування, римське право перетворилося на загальне право всього Стародавнього світу. Його інститути застосовуються і у найсучаснішому праві. Римське право пов'язане з усіма основними правовими системами сучасності в їх історичному розвитку і закладає основи порівняльного підходу до правових інститутів. Воно безпосередньо або опосередковано стало основою цивільного, а частково й кримінального та державного права багатьох феодальних, а згодом і буржуазних

держав (наприклад, стало одним із джерел взірцевого зводу законів – Цивільного кодексу Наполеона 1804 р.). Весь правовий розвиток Західної Європи аж до теперішнього часу відбувається під знаком римського права, його матеріальна дія не зникла й на сьогодні: все найбільш цінне з нього подано в параграфах і статтях сучасних кодексів багатьох держав світу і діє як їх сучасне право. Римське право відіграло роль сполучної ланки правової та управлінської думки Стародавнього світу, Середньовіччя та Нового часу і стало основою більшості європейських систем державного управління, зокрема й України.

## РОЗДІЛ 2

### ЄВРОПЕЙСЬКА ФЕОДАЛЬНА СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Формування феодальної системи управління англосаксів та франків у VI – IX ст.

2.2. Вотчина і васальна система управління в європейських сеньйоральних монархіях IX – XII ст.

2.3. Обмеження королівської влади станово-представницькими інституціями XIII – XV ст.

2.4. Міська система управліннь. Третій стан міщан.

2.5. Державно-управлінські механізми централізованих абсолютних монархій у XVI – XII ст.

#### **2.1. Формування феодальної системи управління англосаксів та франків у VI – IX ст.**

Варварські королівства Європи у I тис. склалися, здебільшого, за безпосередньої участі германських народів, які пройшли розвиток політичного становлення. Це були держави, ранньофеодальні монархії з подібною державною організацією, системою владних відносин і принципами здійснення державної влади.

Феодалізм був більш прогресивним порівняно з рабовласницьким устроєм. Його економічною основою стала власність феодала на засоби виробництва (передусім на землю). При цьому безпосередній виробник (селянин) перебував у цілковитій залежності від феодала. Незважаючи на це, він, хоч і позбавлений власності на землю, все ж таки мав засоби виробництва, своє приватне господарство, за що віддавав частину своєї праці або її плодів феодалові.

Основою феодальної залежності населення була феодальна рента, яка мала три форми: відробіткова, продуктова і грошова. Станово-ієрархічна нерівність була закріплена правом та підтримувалась рицарською воєнною організацією. Ідеологічною запорукою феодалізму в Європі стало християнство.

Формування феодальної системи управління у франків у VI – VIII ст. відбувалося у безпосередній єдності класових інтересів франкської та галло-римської знаті, що дало початок новій “публічній владі”, що не збігалось безпосередньо з населенням. На місце старої

родової громади приходиться громада територіальна (марка), і відповідно проводиться територіальний поділ на округи (паги), сотні і переродження органів племінної демократії у власне державні органи.

У розвитку фракської держави доцільно виділити два основних періоди: Меровингський (VI – VIII ст.) та Каролінгський (VIII – перша половина IX ст.) – другий, коли відбувається зміна правлячих династій, соціально-економічна перебудова франкського суспільства і складається феодальна держава.

Найважливіші відомості, які стосуються управління суспільством та державними справами, подає “Салічна правда”: король і його найближче оточення вирішували найважливіші питання життя країни, фактично управління населенням у пагах і сотнях вручалось особливо довіреним особам короля.

За своєю суттю “Салічна правда” є збірником правових звичаїв салічних франків. Оригінальний текст не зберігся. Збірник відомий у більш пізній редакції. Найбільш оригінальним вважається Паризький рукопис, що містить 65 титулів (глав). Характерна риса “Салічної правди” – формалізм: усі правові дії та акти відбувалися відповідно до суворо встановленої форми, порушення якої позбавляло акт і дії законодавчої сили. Також “Салічна правда” характеризується відсутністю загальних, абстрактних понять правопорушень і покарань. Вона мала казуїстичне спрямування. Головним завданням збірника був захист приватної власності знаті. Основна увага приділялася злочинам і покаранням. Злочином вважалося заподіяння шкоди особі або майну, а також порушення королівського миру, покаранням – відшкодування збитку потерпілому або членам його роду (композиції) та сплата штрафу (вергельду) королю за порушення миру.

Зміцнення франкської держави, зокрема королівської влади, відбулося з прийняттям християнства. На короля покладалася функція охоронця миру і гаранта виконання судових рішень спільноти, його наближені (графи, сацебарони) виконували, здебільшого, поліцейські та фіскальні функції. Король видавав розпорядження, які стосувалися призову до війська, виклику до суду, влада франкських королів передавалася у спадщину. Державний апарат характеризувався відсутністю чітко розмежованих посадових повноважень, державне управління здійснювали: палацевий граф насамперед виконував судові функції, референдарій видав королівськими документами, оформляв акти, розпорядження короля, палатний мер (майордом) був головою королівської адміністрації.



У другій половині VII ст. почала складатися нова система політичного управління, так звана демократія знаті, що допускала участь верхівки класу феодалів в управлінні державою, сеньйоризація державних посад частково призвела до втрати королівської влади. Посилювалися функції Королівської ради, яка складалася з представників знаті і вищого духовенства, без згоди Ради король не міг прийняти жодного важливого рішення. Знаті поступово передавалися ключові позиції в управлінні не тільки в центрі, але й на місцях, більшої незалежності, адміністративних і судових функцій набували графи, герцоги, єпископи, абати.

Свого найвищого рівня франкська держава досягла за часів правління Карла Великого (768 – 814 рр.), який прагнув створити єдину централізовану державу. Проте глава держави повинен був поділяти свою владу зі знаттю, при імператорі діяла постійна рада, майже щорічно скликалися з'їзди усієї знаті (так зване Велике поле).

Франкська монархія V – IX ст. за своєю формою була ранньофеодальною державою. Вона характеризувалася двома важливими рисами: а) наявністю відносно сильної централізованої влади, зосередженої в руках короля; б) збереженням пережитків первіснообщинної демократії на місцях.

За часів Меровінгів існувала палацево-вотчинна система управління. Керував королівським двором майордом, який мав у своєму підпорядкуванні сенешаля (управитель королівським двором), маршала (начальник кінноти), графа палацу, камерарія (завідував королівською скарбницею), референдарія (керував канцелярією), вікарія. Управлінська бюрократія у франків на цей час ще не склалась.

При Меровінгах ще дієвими залишалися інститути військової демократії. Насамперед так звані березневі поля – своєрідні народні збори озброєного франкського населення у вигляді щорічних військових оглядів, які проводилися у березні місяці. Якщо за попередньої епохи вождь прислухався до громадської думки вільних франків, які були основою загального військового оточення, то згодом уже король демонструє свою силу. Одночасно з березневими полями засідали збори магнатів, на які королі змушені були зважати більше.

За Меровінгів система місцевого самоуправління зберігала залишки воєнної демократії. Королівство поділялося на округи (графства) і сотні. Управління графством здійснював призначений королем чиновник – граф, який стягував на користь короля третину всіх судових штрафів у справах, які розглядалися в окрузі. Це доручення виконувалося тимчасовими комісарами – сацебаронами. В сотнях за

традицією скликали збори вільних людей, на яких розглядали різні провини, правопорушення і злочини.

Судова система у франків пережила складну еволюцію. До того, як франки завоювали Галлію, суд здійснювався всіма вільними особами на відкритому освяченому пагорбі (тунг). Суддями були члени сотенних зборів. За доби правління Хлодвіга судова система зазнала деяких змін. Присутні на засіданні вільні общинники здебільшого ставали глядачами. Судова влада зосереджувалася в руках тунгіна (голова суду) і обраних зборами суддів (рахінбургів). Згодом, коли судові рішення став затверджувати граф, потреба в такій кількості суддів відпала. Нарешті, Карл Великий ліквідував сам інститут рахінбургів, змінивши їх призначеними державою скабінами, які стояли на сторожі знаті.

Виникнення та розвиток англосаксонських держав та формування феодальної системи управління пов'язане з розпадом Римської імперії. Вторгнення англосаксонських племен в Британію з середини VI ст. та підкорення корінних кельтських народів модернізувало державотворчі процеси у систему феодальних відносин. У VII ст. англосакси прийняли християнство й утворили сім королівств, які у IX ст. склали англосаксонську державу Англія. Влада зосереджувалася в руках короля й знаті у вигляді королівської ради (уїтенагемоті) – вищий орган державної знаті. Місцева й судова, судово-адміністративна організації в Англії несли в собі архаїчні риси. За формою вони залишалися народними, общинними, хоча усе більше підкорялася пануванню верховної державної влади. Основою цієї організації були графські й сотенні округи. Очолював графство шериф, до функцій якого належать: збирання податків, визначення штрафів; шериф завідував королівським майном у графстві, здійснював судову й адміністративно-поліцейську владу. Двічі на рік у графствах призначалися збори знатних осіб, що розглядали особливі судові справи, організацію війська та безпеки.

Графства ділилися на сотні. Кількість їх в окремих графствах варіювала від 64 (на півдні) до 4 (на півночі). У сотні раз на місяць скликалися збори в складі сотенного старшини й великих землевласників, а також представників від сільських громад – старости, священика й чотирьох найвпливовіших селян. Відвідування зборів було обов'язковим (у разі невідвідування загрожував штраф). Із посиленням королівської влади ця сотенна організація занепадала.

Верховне командування англосаксонських ополчень і дружини здійснював король. Збирали й командували окремими ополченнями округів елдормени. З установами феодальних відносин в Англії все

більшу роль стала відігравати особиста дружина короля, яку він утримував на власні кошти.

В Англії до нормандського завоювання основним джерелом права були записи звичайного права: “Правда Етельберга”, “Правда Іне”, “Правда короля Альфреда”, “Правда короля Ательтана” тощо. Англосаксонські варварські правди, за своїми характерними ознаками наближуються до “Салічної правди” франків, і значною мірою, повторюють її.

## **2.2. Вотчина і васальна система управління в європейських сеньйоральних монархіях IX – XII ст.**

У Середньовічних державах Західної Європи в IX – XIII ст. встановлюється васальна залежність у відносинах феодалів за наявної системи сюзеренітету-васалітету. Зв’язок по вертикалі від короля до простого лицаря забезпечується ієрархією власності й політичної влади.

Побудовані на принципі сюзеренітету-васалітету договірні відносини стали єдиним засобом організації й підтримки державної влади в умовах феодалної роздробленості. Середньовічна держава в Західній Європі в IX – XII ст. перетворилася в безліч держав-маєтків, відрізнялася крайнім ступенем економічної і політичної децентралізації й прийняла форму сеньйоральної (ленної) монархії. Король розглядався феодалами як перший серед рівних. Послаблення центральної державної влади і внутрішньої єдності визначило структуру й правомогутність окремих органів влади. Виконавча влада зберегла палацево-вотчинні риси періоду Франкської монархії. Палацеві управителі були одночасно і міністеріалами, що завідували справами домену.

Однією з характерних ознак політичного устрою держав цього періоду є утворення станovo-представницьких установ: у Франції – це Генеральні штати, в Англії – парламент, у Німеччині – рейхстаг. Ці установи значною мірою відрізнялися від феодалських з’їзді минулої епохи, маючи представників трьох станів, а не двох. Окрім того, якщо феодалні з’їзди були найчастіше зброєю знаті в боротьбі проти централізованої політики монархів, то станovo-представницькі органи були знаряддям політики зміцнення влади, централізації держави.

У Франції станovo-представницький орган (Генеральні штати) утворився 1302 р., в період правління Філіпа IV. Приводом для заснування Генеральних штатів у Франції стала суперечка між

Філіпом IV і Папою Римським з питань фінансів. Невпинні війни з Англією вимагали великих коштів, і Філіп IV наказав французькому духовенству сплачувати в державну скарбницю все те, що раніше відраховувалося до папської курії. Папа Римський був цим розгніваний і викликав Філіпа IV до Рима. Тоді Філіп IV відправив запрошення графам, герцогам і вищим служителям церкви прибути на засідання Генеральних штатів. Дрібне дворянство і міщани надіслали на збори виборних представників. Як і розраховував король, Генеральні штати підтримали його в суперечці з Папою. Було проголошено, що у світських справах король залежить лише від Бога. Становище Папи Римського сильно похитнулося, і протягом 70 років Папи змушені були перебувати в м. Авіньйон у Франції, що поставило їх у залежність від французьких королів, хоч Авіньйон і не належав до королівського домену.

Генеральні штати скликалися, здебільшого, в тих випадках, коли королі потребували грошей, але за умов феодальної роздробленості мали отримати згоду на субсидії та введення податків. Отже, серед найважливіших повноважень Генеральних штатів було право на самооподаткування. Найчастіше цей орган скликався в XIV, XV і XVI ст. У XIV ст. нерідко траплялися конфлікти Генеральних штатів із дофіном (спадковим принцом), майбутнім королем Карлом V. Зрештою, спалахнуло повстання паризьких ремісників. Під тиском Генеральних штатів у 1357 р. було видано “Великий березневий ордонанс”, який передавав Генеральним штатам контроль над управлінням і витратою фінансів.

За своїм складом Генеральні штати представляли духовенство, дворянство і міську аристократію. Під час засідань депутати від цих станів утворювали окремі групи. Кожний стан засідав і виносив рішення окремо від інших і володів одним голосом, незалежно від кількості депутатів, які належали до його складу. За такого порядку голосування перевага завжди була на боці представників дворянства і духовенства, якщо між ними не було розбіжностей. Урочисте відкриття і закриття Генеральних штатів проводилося в загальній залі в присутності короля. Генеральні штати намагалися обмежити королівську владу та її вплив на вирішення державних питань. Але цьому заважали суперечності між двома привілейованими і третім станами.

У середині XV ст. майже в усій Франції утворилися штати в окремих сеньйоріях. Вони формувалися за тим самим принципом, що і Генеральні штати, і клопоталися здебільшого питаннями податків, розглядом проблем місцевого розвитку.

Становлення у Німеччині ленної (сеньйоріальної) монархії відбулося X – XII ст., так званий період феодальної розробленості був

незворотнім. Німецькі князівства поступово перетворилися в самостійні держави і лише формально пов'язані були між собою імператорською владою. У той час, коли встановлення станово-представницької монархії у Франції сприяло посиленню королівської влади, об'єднанню й централізації країни, а в Англії не призвело до ослаблення процесу централізації, Німеччина розпадалася на велику кількість князівств, графств тощо. Наскільки Німеччина була роздрібненою, можна уявити на підставі таких даних: до кінця XVII ст. у Німеччині існувало 324 територіальні одиниці, які мали права самостійних держав, і 1475 вільних рицарських володінь, подібних до сучасного Ліхтенштейну.

Наприкінці XIII ст. Німеччиною фактично управляли сім найбільших князів-курфюрстів. Незадоволені посиленням баварського дому, курфюрсти ще за життя короля Людвіга обрали на престол чеського короля Карла Люксембурга. Карл IV (1347 – 1378 рр.) піклувався, насамперед, про зміцнення свого спадкового королівства – Чехії. Тому, прагнучи встановити спокій в імперії, він йшов на поступки князям. Отже, німецька імперія, яка з кінця XV ст. іменувалася “Священною Римською імперією німецької нації”, не була єдиною, тим паче централізованою, державою. Формально до її складу, крім Німеччини, належали Нідерланди, дрібні італійські держави.

Вища влада в імперії належала не імператорові, а князям-курфюрстам. Імператор, власне, був одним із можновладних князів і реально мав у своєму розпорядженні лише ті засоби, що їх давали його спадкові землі. Коронні володіння попередніх династій і ко-ролівські регалії були привласнені князями ще в період міжцарювання, і відновити їх було неможливо. Не було ані загальноімперського уряду, ані загальноімперських збройних сил. Імператор, окрім власних військ, міг розраховувати лише на добровільну допомогу васалів – князів та імператорських рицарів. Верховним органом імперії була колегія курфюрстів, яка мала право обирати і зміщати імператора. Законодавча влада формально визнавалася за рейхстагом, який складався з “імператорських чинів” – курфюрстів, князів, представників імперських і вільних міст. Але сфера діяльності рейхстагу була надто вузькою: він узагалі не втручався в політичне життя князівств, а клопотався лише загальноімперськими справами.

У той час як в імперії дедалі більше слабшав зв'язок між різними регіонами, у князівствах, навпаки, відбувався процес політичного зміцнення. Князі підпорядкували собі все населення, яке жило на їхній

території, збирали податки, користувалися прибутками від ремесла й торгівлі, карбували власну монету. У князівствах скасовувалася васально-ленна система. Військові сили васалів замінювалися найманими військами. Створювалося централізоване управління з чиновників, які отримували оплату. Запроваджувалось єдине князівське (земське) право. У кожному князівстві сформувався власний станово-представницький орган – ландтаг (земський з'їзд), що складався з місцевого дворянства, духовенства і представників земських міст. У 1437 р. імператорська влада остаточно перейшла до рук Габсбургів. Імперія щораз більше набувала ознак слабкої федерації самостійних німецьких держав.

Сеньйоральна монархія в Англії мала свої особливості: ранню централізацію; майже відсутню феодальну роздробленість і швидкий розвиток публічних початків королівської влади. До кінця XII ст. централізація забезпечувалася сеньйоріальними, приватними правами англонормандських королів і спроможності виступати главою феодально-ієрархічної системи й місцевої церкви. Зміцнення прерогатив корони, бюрократизація й професіоналізація державного апарату дали змогу зробити централізацію в Англії незворотною. Реформи Генріха II (1154 – 1189 рр.) сприяли створенню загальнодержавної бюрократичної системи управління і суду, не пов'язаних із сеньйоріальними правами корони.

Період станово-представницької монархії в Англії характеризувався створенням станово-представницького органу – парламенту, зміною та вдосконаленням окремих ланок системи державного управління. Велика хартія вольностей не поклала край боротьбі короля і баронів. У XIII ст. було створено олігархічний орган – раду. Вона була скликана 1258 р. королем Генріхом III і складалася з баронів та вищого духовенства. Рада зажадала від короля затвердження Оксфордських провізій, що за своєю суттю були рівнозначні конституції. Оксфордські провізії передбачали широкі повноваження для баронської ради та її комітетів. Король повинен був здійснювати свою владу через комітети, які наділялися правом контролювати діяльність усіх вищих посадових осіб держави: великого юсциніарія, канцлера тощо. Встановлювалося, що рада баронів повинна збиратися тричі на рік, і навіть “мірою потреби”.

У 1259 р. Генріх III спробував залучити на свій бік у боротьбі з баронами дрібних і середніх феодалів, видавши Вестмінстерські провізії, які передбачали: а) звільнення васалів великих феодалів від обов'язкової участі в роботі курій баронів; б) заборону баронам вимагати від своїх

васалів більших грошових внесків або служби, ніж було встановлено спочатку. Проте дрібні та середні феодали не стали опорою короля. Окрім того, 1264 р. саме завдяки їхній підтримці барони дістали перевагу над королем. Згодом, після перемоги, барони створили при королі раду з 19 членів, яка повинна була брати участь в управлінні країною. Тоді поширилася доктрина, згідно з якою король обмежений у своїх діях законами. Так, у творі англійського юриста XIII ст. Брайтона зазначалося: “Король має над собою Бога і право, тому що право робить його королем”.

Ще більше було обмежено королівську владу в Англії після створення парламенту. Спершу цей орган лише визначав розміри податків. З часом він перетворився на вищий законодавчий орган країни. Щоправда, парламент скликався з волі короля, який міг схвалювати або відхиляти законопроекти. Король не міг видавати або змінювати законів (статутів), але зберігав право видавати ордонанси, що містили загальні норми. Відсутність чіткого розмежування між статутами й ордонансами дозволяла королю обминати статuti, а іноді й змінювати їх. Королю належало верховне командування армією, флотом. Він оголошував війну та укладав мир, призначав на найвищі посади як у центрі, так і на місцях.

Керівництво країною здійснювалося через державну раду. Управлінські функції виконували також особи, які очолювали державні установи, зокрема канцлер (керівник канцелярії), члени центральних судів, лорд-скарбник, королівський камергер та інші. Особистим радником короля був хоронитель печатки (він мав статус міністра). Війни, що їх у XIII ст. вела Англія, призвели до розладу фінансів, а це вимагало нових поборів із населення. Через це виникла потреба скликання великої королівської ради, яка вже називалася парламентом.

У 1254 р. вперше була скликана велика рада королівства, яка включала представників двох станів: духовенства та світських феодалів. Представники третього стану (міщани) дістали доступ у парламент дещо пізніше. У 1256 р. після перемоги феодалів під керівництвом С. де Монфора до великої ради були запрошені по два представники від деяких міст. До складу парламенту, скликаного у 1295 р. королем Англії Едуардом I, крім представників світських і духовних феодалів, увійшли також по двоє представників від 37 графств і по двоє – від міст. Цей парламент отримав назву “зразкового”. У другій половині XIV ст. відбувся поділ парламенту на дві палати: верхню (палата лордів) і нижню (палата общин). Своєрідність цього поділу полягала в тому, що рицарі та міщани опинилися в одній палаті. Спершу вони могли лише

затверджувати рішення, прийняті баронами і духовенством, які склали велику раду. У 1352 р. обидві половини парламенту почали засідати окремо.

Загалом у період станово-представницької монархії парламент мав такі права:

а) вирішувати питання про розмір зборів на користь королівської скарбниці;

б) брати участь у виданні законів;

в) здійснювати контроль за вищими посадовими особами;

г) провадити судочинство.

Право контролю за діяльністю посадових осіб дозволяло палаті обшин виступати з обвинуваченням найвищих посадових осіб держави. Обвинувачуваний міг бути засудженим навіть до страти з позбавленням будь-яких спадкових прав і конфіскацією майна. Виняткове право на видання законів виникло з права парламенту подавати королю петиції. Король міг відхилити вимоги парламенту або погодитися з ними.

У IX – XII ст. феодальна держава в Західній Європі характеризується різними видами сеньйоріальної монархії: класичної – у Франції, децентралізованої – в Німеччині, централізованої – в Англії.

### **2.3. Обмеження королівської влади станово-представницькими інституціями XIII – XV ст.**

У XIII – XV ст. сеньйоріальна монархія поступово еволюціонувала в станово-представницьку монархію, де формально монарх, здійснюючи владу, змушений був залучати для вирішення державних справ дорадчий орган – збори представників різних станів. Станово-представницька монархія мала такі ознаки: державу очолював монарх, у підпорядкуванні якого був централізований, розгалужений апарат центральної і місцевої виконавчої влади, водночас влада монарха обмежувалася станово-представницьким органом (зборами).

Станово-представницька монархія у Франції та її розвиток пов'язані з посиленням королівської влади, що, своєю чергою, було зумовлено необхідністю подолання феодальної роздробленості. Об'єднання країни мало відбуватися на новій державно-правовій основі, яка забезпечувалася консолідацією об'єднаних сил. Таким консолідуючим органом стали збори представників від станів духовенства, дворянства і так званого третього стану купців, ремісників та середніх власників. Такі збори отримали назву штатів. У XIV ст.



(1302 р.) уперше були скликані загальнофранцузькі збори станів, їх стали називати Генеральними штатами. Генеральні штати мали виняткове право на введення нових податків, контроль витрати у раду, укладання миру та оголошення війни (Великий березневий ордонанс 1357 р.).

Починаючи з XV ст. Генеральні штати перестають скликатися, замість них впроваджується нова державна структура – збори натаблів (славетних підданих). До центральних органів станово-представницької монархії, крім Генеральних штатів, належали: король, держава, рада, рахункова палата. Посадові особи, які мали найбільше значення: канцлер, конетабль (командир королівської армії), камерарій (скарбник), палатини (королівські радники). Генеральні штати і провінційні штати стали початком змін у формі правління, становлення станово-представницької монархії.

Станово-представницька монархія у Німеччині розвивалася на двох рівнях: на першому – загальноімперському – існував станово-представницький орган рейхстаг – загальноімперський з'їзд. Рейхстаг у своїй структурі мав три комісії: колегію курфюратів, колегії князів, графів і служивої знаті вільних панів і колегії представників імперських міст (безпосередніх васалів короля).

Більш виразної форми правління станово-представницька монархія у Німеччині набула на другому – місцевому – рівні. У XIV ст. окремі князівства-держави відбулися як станово-представницькі монархії, у більшості держав сформувалися три замкнуті курії – духовенства, лицарів і городян. Обговорення місцевих та державних справ відбувалося на зборах Земських чинів, які називалися ландтагами. Ландтаги обмежували владу місцевих князів і за структурою були подібні до станово-представницьких установ Франції. Проте відсутність сильної центральної влади призводила до того, що центральні установи не могли домогтися виконання своїх рішень.

Станово-представницька монархія в Англії утверджувалася в значних соціально-політичних конфліктах. Королівська влада, що зміцнила свої позиції, не була готова залучати до державних рішень представників пануючих станів. Проблема участі станів у вирішенні важливих політичних і фінансових питань набула соціального спрямування і супроводжувалася антикоролівськими виступами (1215 р.) Основними віхами цієї боротьби було прийняття Великої хартії вольностей та утворення станово-представницької монархії в Англії.

Баронські заколоти, які характерні були для Англії X – XII ст., продовжувалися у XIII ст. і завершилися поданням проекту перебудови

державного управління за назвою Оксфордської провізії. Відповідно до прийнятого документа, вся влада передавалася в руки 15 баронів, що цілком контролювали короля. Вестмінстерські провізії встановлювали гарантії прав дрібних васалів щодо їхніх сеньйорів та удосконалювали діяльність місцевих органів влади і судочинства.

Громадянська війна 1258 – 1267 рр. між королем і баронами визначила необхідність зміни у державному врядуванні і утворенні парламенту. З середини XIV ст. була затверджена двопалатна структура парламенту: верхня палата лордів, де засідали прелати і барони, та нижня палата общин (громад), де засідали лицарі і представники міст. Серед функцій парламенту першою і найважливішою була фінансова, пізніше сформувалася законодавча ініціатива парламенту. Парламент намагався підпорядкувати своєму контролю державне управління і втручався у зовнішню політику, зокрема вимагав врахування своєї позиції при вирішенні питань про війну й мир.

## **2.4. Міська система управління. Третій стан міщан**

Феодална міська республіка – це особливе державне утворення, пов'язане зі становим і політичним відокремленням городян від інших класів феодалного суспільства. Традиційно, міське управління в країнах Західної Європи відтворювало основні інститути стародавнього Риму. В містах існували дорадчі ради (із місцевої аристократії, привілейованих громадян міського патриціату) і консули, що мали виконавчу владу й обиралися іноді довічно.

У XI – XIII ст. в Європі міста ставали центрами торгового, економічного життя і утримували самостійність у вигляді окремих вольностей і привілеїв, які закріплювалися в особливих хартіях. Найбільшої самостійності досягли міста, які визнавалися комунами, общинами з особливими правами своїх жителів і своєю адміністративною та судовою організацією.

Необхідність самостійно вирішувати внутрішні військові, адміністративні й фінансові справи призводила комуни до утворення установ самоврядування. Відновлювалась виборність традиційних посадових осіб – консулів, да переліку посадових функцій яких належали керування місцевою міліцією – ополченням, контроль за ринками, встановлення правил ремесла і торгівлі, компетенція суду. До початків самоврядування належать народні збори: міські, поквартальні, професійні, а також представницькі установи – міські ради.

У Німеччині представницькі ради були створенні на основі міських судів, які раніше складали раду общин при сеньйорі. На початку XIII ст. міська рада стала основним органом управління, членів ради стали називати міськими радниками – така міська рада була історично органом міського самоврядування в нових історичних умовах. У містах з'явилася посада бургомістра (Франція, Англія – мари). Повноваження і організація міського управління фіксувалася цілісними правовими актами, відповідно це стало початком формування міського права.

У межах міської організації складався ще один вид самоврядування – самоврядування станово-професійних організацій. У межах професійних організацій, об'єднань, торговці і ремісники для охорони своїх інтересів утворювали певні спілки, які дістали назву гільдій. Гільдія відбулася як професійна – церковна община, де всі члени товариства були рівні і зобов'язувалися визнавати владу і заступництво общин. Гільдії виникли на Заході в X ст. та найбільшого розвитку досягли в Англії на початку XIII ст.

На основі гільдій розвинулася більш професійна організація середньовічного міста – цехове самоврядування. За своєю внутрішньою організацією цехи не були спільнотою (общиною) рівних. Збори майстрів були вищим розпорядницьким органом цеху, де визначалися вимоги до тих, хто вступав до цеху, проводилися професійні іспити, призначалися цехові внески. Збори майстрів володіли судовими повноваженнями щодо своїх членів. Однак найважливіші постанови цехів підлягали затвердженню міськими радами.

Органи міського самоврядування створювалися на принципах представницького, строкового правління. У різних містах існували свої традиції у сфері міського управління. У континентальній Європі міське самоврядування здійснювалося колегіальними органами – радою або магістратом. Своєю чергою, вони обирали бургомістра, судову колегію (шефенів, скабінів) та інших посадових осіб. Магістрат мав право визначати податки, збирати військо, укладати союзи, карбувати гроші, визначати систему мір і ваги, встановлювати торговельні правила, реєструвати договори тощо. Спочатку члени магістрату обиралися на певний строк (один рік), потім влада ставала довічною. В Англії колегіальних органів не існувало, міська община безпосередньо обирала посадових осіб (управителів, збирачів податків, поліцейських, суддів).

Міста існували в умовах правової автономії. Спочатку міське право фіксувалося міськими статутами і хартіями, в яких закріплювалися права і свободи міст. Потім норми міського права розвивалися у формі

прецедентів – рішень, які ухвалювалися міською радою в окремих випадках. Вони записувалися до міської книги і застосовувалися за аналогією. Пізніше з'явилися закони, статuti, постанови, укази. Вони оголошувалися на торговій площі і оприлюднювалися. З часом відбувається систематизація міського права. Найбільшими системами міського права стали любекське право (Ганзейський союз) та магдебурзьке право (Німеччина, Чехія, Австрія). Наприклад, магдебурзьке право було систематизовано у п'яти книгах (перша – органи управління, друга – судова організація, третя – скарги, четверта – родинне право, п'ята – неоднорідні норми і рішення).

У змісті міського права виділяються норми, які регулювали організацію міського життя та управління містом, і норми, які регулювали статус городянина.

Міське право поширювалося тільки на городян. Поселення у місті було вільним, але статус повноправного городянина передбачав ценз осілості (три місяці). Після цього строку новий мешканець користувався покровительством міського права, а феодално-ленні відносини городянина припинялися. Усім городянам гарантувалося рівне правосуддя. Мешканців міста не можна було судити поза містом (за винятком скарги королю), арештовувати без судового розгляду. Міське виборче право було цензовим: міські низи не мали виборчого права.

Хоча міське право було частиною феодального права, воно підготувало появу майбутнього буржуазного права і сприяло створенню єдиних правових традицій Західної Європи. У межах міст розвивалося торговельне і міжнародне право. Торговельна революція XI – XII ст. призвела до появи нових правових інститутів: інституту зворотніх паперів; інституту кредитних гарантій; інституту юридичних осіб; інституту збанкрутування: векселя.

Міський суд не був спеціалізованим органом, не відділявся від адміністрації і навіть міг виконувати функції міської ради (реєстрація домовленостей, управління міською власністю). Судді обиралися з числа правочинних, авторитетних городян. Суддя розбирав справи одноособово, його рішення були остаточними. Незначні справи вирішувалися на рівні гільдійського та цехового самоврядування.

Міське право самоврядування в Європі стало результатом боротьби міст проти феодального сеньйорального права і часто досягалося за викуп. Спочатку воно склалося у XIII ст. у місті Магдебургзі, згодом поширилося на міста Східної Німеччини, а потім

на Східну Пруссію. Внаслідок німецької експансії воно було сприйняте Силезією, Чехією, Угорщиною, Польщею та Литвою. З XVI ст. міське право проникло в Україну (Київ, Чернігів, Полтава). Загалом магдебурзьке право подібне до середньовічного права самоврядування французьких міст-комун. Основою магдебурзького права були привілеї, даровані у 1188 р. Магдебургу його архієпископом, а також прецеденти суду шефенів Магдебурга, норми Саксонського зерцала. За магдебургським правом міста одержували самоврядування, звільнялися від феодальних повинностей (за винятком обозної), отримували судовий та податковий імунітети (незалежність), право власності на міські землі. Магдебурзьке право надавало мешканцям міст, здебільшого міському торговельно-ремісничому патріціату, право і порядок обрання органів управління – магістратів, бургомістрів, міських рад. Воно встановлювало порядок оподаткування, регламентувало діяльність купецьких об'єднань, містило норми цехового права, регулювало організацію ринків та визначало порядок відправлення правосуддя.

Водночас магдебурзьке право за своїм змістом залишалося правом феодальним, оскільки включало елементи соціальної нерівності, обмежувало права підмайстрів, учнів, міського плебсу. В литовських містах воно зумовлювало привілейованість німецького населення, а в Білорусі та Україні – польського; осіб православного віросповідання позбавляло права вільного проживання, участі в органах міського самоврядування. Наприклад, у Львові українцям (вони називали себе русинами) дозволялося селитися тільки на “русинській” вулиці, їм заборонялося записуватися до цеху, утримувати корчму, під час поховання дозволялося супроводжувати померлого тільки через ворота, призначені для вивезення сміття.

Професійне самоврядування в європейських містах розвивалося на рівні університетів (освітніх закладів). Розповсюдження отримало самоврядування університетів Німеччини. Повноправними членами університету були професори й учні професорів, які об'єднувалися в факультети, де вирішувалися питання викладання, присвоєння вчених ступенів і звань. Делегати факультетів і об'єднань мали право обирати керівника університету – ректора. Вищу владу на факультеті мала рада професорів, яку очолювали декани. Факультети мали свій матрикул (свідоцтво). Крім факультетської, в університеті були інші форми самоврядування: земляцтво, особливі малі колегії. Університетське самоврядування зберігалося і у період абсолютизму.

## **2.5. Державно-управлінські механізми централізованих абсолютних монархій у XVI – XII ст.**

Абсолютизм характеризується зосередженням всієї повноти законодавчої, виконавчої військової, судової влади в руках спадкового глави держави – короля. Відповідно йому підпорядковувалася весь централізований державний механізм: армія, поліція, адміністративно-фінансовий апарат, суд.

Абсолютна монархія була поширена майже в усіх країнах Західної Європи. Особливо вона проявилася у Франції. У Франції класичний абсолютизм характеризувався такими основними рисами: розпуск Генеральних штатів, підпорядкування королю Паризького парламенту; необмежена компетенція короля у виданні законів та указів; повний контроль королівської влади над усіма провінціями; ліквідація автономії міст; створення розгалуженого бюрократичного апарату чиновників; скорочення сфери сеньоріальної юстиції; реорганізація армії, поліції, суду; призначення на церковні посади королем.

У Франції склалося особливе співвідношення класових сил, своєрідна рівновага двох класів: дворянства і буржуазії. Остання в державному апараті могла успішно протистояти дворянству. Важливу роль у встановленні абсолютизму у Франції зіграв кардинал Ришельє. Під його керівництвом (1624–1642 рр.) значно посилювалася централізація адміністративного апарату, суду фінансів. Французький абсолютизм досяг свого найвищого розвитку за Людовика XIV (1643–1715 рр.). Концентрація всієї повноти влади в руках монарха призвела до припинення діяльності Генеральних штатів. Значно обмежувалися права парламентів, зокрема парламентам заборонялося приймати до свого розгляду будь-які справи, що стосувалися уряду і його адміністративного апарату.

Центральні органи державного управління були представлені: Державною радою, до складу якої належали представники вищої придворної аристократії і дворянства мантій (вищий дорадчий орган), та спеціальними радами: радою фінансів, радою депеш, таємною радою, апаратом канцлера. Державні органи, створені в часи абсолютизму, очолювалися Генеральним контролером фінансів і чотирма державними секретарями з військових, іноземних, морських справ і справ королівського двору. Апарат Генерального контролера й державних секретарів нагадував міністерську систему управління, в веденні секретаря знаходилася певна кількість губернаторів.

Англійський абсолютизм мав свої особливості, які стосувалися як державної центральної, так і місцевої влади. Англійський парламент співіснував із сильною королівською владою, зберігалося місцеве самоврядування, державний апарат не набув такого високого рівня централізації й бюрократизації, була відсутня значна за кількістю постійна армія.

Центральними органами влади й управління в період абсолютної монархії в Англії був король, Таємна рада і парламент. Таємна рада складалася з вищих посадових осіб держави, феодальної знаті, джентрі й буржуазії, відділом Таємної ради була Зоряна палата (політичний відділ для боротьби з супротивниками короля). Функції цензури і безпосереднє керівництво (управління) церквою здійснювала Висока комісія.

Парламент Англії в XVI ст. прийняв низку законів, які оголошили короля главою церкви. Після цього англійська церква перестала бути самостійною і перетворилася на частину державного апарату. Місцеві органи влади з установами абсолютної монархії стали більше залежати від центральних органів. Установився порядок призначення королем на всі посади в місцевих органах і контролю центральних органів влади за діяльністю посадових осіб на місцях. Тож у період абсолютизму було створено такий апарат управління, який відповідав вимогам класу феодалів.

Найбільш значними абсолютистськими державами в межах Священної Римської імперії Германської нації були Прусія і Австрія. Бранденбурзько-Пруська держава була створена на початку XVII ст. на землях Тевтонського ордену. Глава держави – король Прусії – належав до імперської колегії кurfюрстів. Вищим органом державного управління була таємна рада при королі, йому підпорядковувалися три директорії: фінансова, військових справ і королівських доменів. У XVII ст. здійснювалися подальша централізація та мілітаризація державного апарату, значна частина повноважень Таємної ради перейшла до генерального військового комісаріату. Відбулося об'єднання директорій у єдиний військово-фінансовий орган, очолюваний королем, ліквідувалося міське самоврядування. На місцях земські радники – ландрати – перебували під контролем центральної влади й наділялися широкими військово-поліцейськими повноваженнями. Міські ради були замінені колегіями магістратів і призначалися королем. На весь державний апарат поширювалися військові звання, військова субординація й дисципліна.

У Прусії утвердилися бюрократизм і дріб'язкова регламентація навіть приватного життя, що є характерним для поліцейської держави.

Основним принципом було повне ігнорування будь-яких особистих прав громадян. Арешти, конфіскації, переслідування іновірців, цензура приватного листування, втручання в особисте життя – все це проявилось у поліцейській системі управління. В Австрії, так само як і в Пруссії, встановилася система поліцейської держави з пильним наглядом за кожним кроком підлеглих.

Австрійський абсолютизм, на відміну від пруського, мав свої особливості. Австрія не була централізованою державою і багатонаціональною за складом. З XV ст. королі Австрії ставали німецькими імператорами, а Австрія вважалася їхнім доменіальним володінням. Система центральних органів Австрії не була повністю упорядкованою і постійно перебудовувалася. Вищим органом влади і управління разом із монархом була Таємна рада, пізніше її було замінено конференцією. Військовими справами відала придворна Військова рада. У 1760 р. з метою об'єднання всіх галузей управління була заснована Державна рада. Очолювали провінції Австрійської монархії намісники. Вони обиралися місцевими станово-представницькими установами і затверджувалися королем. У державах, що належали до складу Австрії, були сейми – станові збори. У містах управління знаходилося в руках виборних міських управ і бургомістрів, пізніше найважливіші повноваження зосередилися в руках королівських чиновників, виборні органи ставали під контроль уряду.



## РОЗДІЛ 3

### ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КОНТЕКСТ ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ У IX – XVIII ст.

3.1. Територіальна організація управління у Київськоруській державі IX – середини XIV ст.

3.2. Галицько-Волинська держава як спадкоємиця управлінських традицій Київської Русі.

3.3. Організаційна та адміністративно-територіальна структури державного управління у Великому князівстві Литовському, Руському і Жемайтійському у XIV – XVI ст. Литовські статuti 1529 р.

3.4. Станово-представницьке управління на українських землях у складі Речі Посполитої XVI – XVIII ст.

3.5. Самоврядність на землях Війська Запорозького у межах Речі Посполитої.

3.6. Гетьманське правління під російським протекторатом 1654 – 1764 рр.

3.7. Конституція Пилипа Орлика 1710 р.

3.8. Центральні і місцеві органи Московської держави та Російської імперії для управління Україною. Перша і Друга Малоросійські колегії 1764 – 1786 рр.

#### **3.1. Територіальна організація управління у Київськоруській державі IX – середини XIV ст.**

Київська Русь – це ранньофеодальна монархія за формою правління та федерація князівств, очолювана київським князем, за державним устроєм. Вона характеризувалася аристократичним державним політичним режимом із елементами військової демократії. Київська земля стала етнокультурним, політичним і соціальним державним організмом, навколо якого наприкінці IX ст. почала формуватися у Східній Європі величезна держава східних слов'ян, до складу якої належали також окремі угро-фінські, литовсько-латиські та тюркські племена. Вітчизняна історіографія розглядає Київську Русь як форму та перший історичний етап формування саме української державності.

У VI – IX ст. у східних слов'ян відбувається розклад родоплемінного ладу та формування феодального ладу. За

родоплемінного ладу основою політичної організації слов'ян були роди (об'єднання родичів, що пов'язані між собою кровноспорідненими та господарськими зв'язками) і племена. Влада в роді зосереджувалася у старійшини роду, а роди об'єднувалися у племена, які очолювали ради старійшин. Племена могли об'єднуватися у союзи племен. У східних слов'ян за родоплемінного ладу панувало народовладдя, де всі найважливіші питання вирішувалися на народних зібраннях – віче. У період родоплемінних відносин політичні, економічні та військові функції виконували вожді племен, які обиралися на загальноплемінних зборах із числа найавторитетніших старійшин родів. У літописах згадаються також князі, на яких покладалася функція організації дружини та військових ополчень, командування ними під час війни. Саме з процесом виникнення та зміцнення князівської влади пов'язується походження держави та державне управління, якому сприяв розклад родоплемінного ладу. Подальший розвиток продуктивних сил призвів до виникнення майнового та соціального розшарування серед родичів та руйнування родового ладу. А постійні війни призводили до посилення ролі князя і його дружини, яка складалася з професійних воїнів. У руках князя почали зосереджуватися багатство і влада, яка тепер була відчужена від народу. Стали виникати державні утворення, що об'єднували населення за територіальним, а не родоплемінним принципом. За таких умов, князь був основним регулятором суспільних відносин та захисником певної території й населення, що на ній проживало. Із населення цієї території збиралася данина для утримання влади князя і його дружини, які тепер, окрім воєнних, виконували також адміністративні та судові функції.

На середину IX ст. у східних слов'ян сформувалися три великі політичні утворення, які в арабських джерелах згадуються під назвою Куявії (Русь – земля полян у Середньому Придніпров'ї з центром у Києві), Славії (об'єднання ільменських слов'ян та окремих неслов'янських народів, майбутня Новгородська земля зі столицею Ладогою) та Арсанії (знаходилася в Приазов'ї та Надчорномор'ї, де пізніше утворилося Тмутороканське князівство). Утвердження у 882 р. новгородського князя Олега (882 – 912 рр.) у Києві, який став столицею новоствореної держави, знаменувало собою початок історії Київської Русі. Перші київські князі з династії Рюриковичів (Олег, Ігор) прагнули взяти під свій контроль торгівлю та водні торгові шляхи між Скандинавією та Візантією, підкоряючи своїй владі здебільшого слов'янське населення Східної Європи. Соціально-економічний розвиток у IX – X ст. зумовив значне піднесення могутності князівської

влади. Князь Святослав (964 – 972 рр.) значно розширив експансіоністську політику і владу київського князя в Східній Європі. На підкорені племена накладалася данина, а місцеві князі визнавали себе васалами київського князя та брали участь із своїм військом у його воєнних походах.

На початковому етапі розвитку Київської Русі державу очолював великий київський князь, який здійснював державне управління спільно із старшими дружинниками, ключові пости в державному управлінні часто займали варязькі дружинники, а авторитет влади утримувався передусім військовою силою. 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 була примітивним державним адміністративним апаратом, який складався із системи намісників та військових гарнізонів. За допомогою військової сили вони утримували у покорі слов'янські і неслов'янські племена, вели війни, захищали свої завоювання та забезпечували організацію внутрішнього життя. Зібравши данину у підвладних землях, князі зі своєю військовою дружиною поверталися до Києва, звідки їх торговці вирушали у різні країни світу. Війни з Візантією та Хазарією були зумовлені саме перешкодами, які чинили ці держави торгівлі князів Київської Русі. Однак тогочасна державна влада не була консолідованою через слабкість влади київського князя в землях племінних княжінь та примітивність територіальної системи державного управління, що зводилася до стягнення данини й судочинства. Подальше розширення територіальних меж Київської держави, без внутрішньої перебудови її державного устрою, могло обернутися втратою своїх володінь і навіть загибеллю держави.

Зміцнення держави та вдосконалення державного управління розпочалося після придушення повстання древлян, коли дружина загиблого князя Ігоря княгиня Ольга (945 – 964 рр.) здійснює регламентацію повинностей залежного населення, створює статuti для збирачів данини, засновує базові пункти центральної влади на місцях, поширює уніфіковану адміністративну та судову системи на всі підвладні їй території. Княжий двір поступово перетворюється на центр політичного та економічного життя країни. У цей період представники слов'ян почали активно залучатися до державного управління. В подальшому варязькі впливи на політику княжого двору слабнуть, зберігаються лише у військовій сфері, а згодом і взагалі зникають.

Політику княгині Ольги щодо зміцнення держави і вдосконалення державного управління продовжив князь Володимир

(980 – 1015 pp.), який провів адміністративну, військову, судову та релігійну реформи. Як наслідок адміністративної реформи, було ліквідовано правління місцевих “племінних” князів, і запроваджено новий адміністративний поділ держави на уділи довкола найбільших міст, де правили сини князя або призначені ним посадники. 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. Військова реформа вдосконалювала воєнну організацію держави, яка передбачала ліквідацію “племінних” військових об’єднань, злиття військової системи із системою феодалного землеволодіння, коли землі роздавалися князем із зобов’язанням військової служби та організації оборони цих земель. Військо складалося із дружини великого князя, дружин місцевих князів та бояр. У разі необхідності могли організовуватися також народні ополчення та залучалися най-манці. Особливо важливу роль у зміцненні влади київського князя та держави відіграло прийняття християнства, яке відіграло роль державної ідеології. Це сприяло консолідації суспільства, приведення суспільних відносин та права у відповідність до нового феодалного політико-суспільного ладу, а також легітимізації державотворчих процесів. Християнська церква стала важливим елементом системи державного управління та постійною опорою князя. Князь призначав духовних осіб на державну службу, залучав служителів культу до управління державою. Судова реформа розмежовувала суди на світські та єпископські, визначала судову владу як основну прерогативу князя, відносила княжий, вічовий і вервний (громадський) суди до публічних (державних) судів. Існували також і приватні (панські, домініальні) суди, яким підпорядковувалися всі невольні люди. Унаслідок адміністративної, військової, судової та релігійної реформ завершується процес формування ранньофеодальної монархії, відбулося зміцнення влади київського князя, правління династії Рюриковичів та державності Київської Русі загалом. Удосконалювалося державне управління в Київській державі шляхом запозичення іноземного досвіду (передусім Візантії) внаслідок прийняття християнства. Завдяки християнській церкві як ідеологічній інституції, опорою влади київського князя тепер була не лише груба військова сила, а й на переконання й державна ідеологія, що обґрунтовувала її законність та правочинність.

Київський князь поєднував військову, адміністративну й судову владу. До управлінських функцій київського князя належали: охорона кордонів та забезпечення зовнішньої безпеки; керівництво військом

(дружиною та народним ополченням); організація воєнних походів; збір данини; судочинство щодо васалів, дружинників, вищих посадових осіб; роль вищої апеляційної інстанції; дипломатична діяльність; охорона торговельних шляхів; охорона внутрішнього миру та порядку; придушення антидержавних політичних рухів та антифеодальних виступів; поширення християнства; скликання княжих з'їздів; призначення на вищі посади; видання уставів, уставних грамот та інших законодавчих актів; будівництво шляхів сполучення; патронат над церквою. Опорою князівської влади була, передусім, його дружина. Влада князя була одноосібною, яку він делегував призначеним начальникам, адміністраторам та суддям з числа старшої дружини та знатної боярської верхівки. На місця держави князь делегував посадських, воєвод тисяцьких. Нижчі посадові особи князівської адміністрації (тіуни, данники, митники) формувалися із молодшої дружини. Важливу роль відіграло також народне ополчення та воєводи (тисячники) в умовах загрози зовнішньої агресії. Отже, київський князь поєднував виконавчу, законодавчу та судову владу у своїх руках. Однак його влада не була абсолютною і обмежувалася боярською думою та вічем.

Боярська дума (рада) була своєрідною формою співробітництва громадськості з князем під час здійснення ним державного управління, до якої належали найзаможніші феодалі, знатні дружинники та вищі церковні ієрархи. Склад думи не був чітко означений і міг змінюватися відповідно до поточних обставин. Завданням боярської думи було попереднє обговорення важливих питань перед прийняттям князем відповідних державних рішень. Бояри відігравали значну роль у політичному та економічному житті держави, істотно впливали на політику князя, спрямовували віче на ухвалення відповідних рішень. Тому князь змушений був погоджувати з боярською думою вирішення найважливіших проблем держави. Особливо сильним було боярство в Галичині, яка зазнавала західних впливів, де знатні феодалі користувалися значними привілеями та правами. Проте боярська рада як орган державної влади не мала чітко встановлених форм функціонування, була радше дорадчим органом при князеві і не перетворилася в представницький орган державної влади.

Особливу роль у державному управлінні Київській Русі відіграло віче, яке функціонувало у формі народних зібрань як орган суверенної державної влади, на яке сходилося усе вільне населення міста і пригородів, землі (князівства). Воно розглядало та виносило ухвали у справах, що стосувалися цих територій і виражало волю усього

народу. Віче здійснювало відчутний вплив на політику та державне управління, а також намагалося контролювати дії самого князя. На ньому вирішувалися усі публічні справи громади шляхом зібрання громадян міста, рішення якого були обов'язковими для всіх. У ньому брали участь князі і бояри, тому віче можна вважати найвищим органом державної влади. Саме на ньому обиралися князі та укладалися договори з ними (так званий ряд), які визначали відносин між князем і народом. Князь мусив виконувати ті обов'язки, які були визначені народом на вічі. Князь представляв вічу свої умови та пропозиції, які віче могло прийняти чи відхилити. Віче здійснювало загальний верховний нагляд за урядовими органами влади. Коли народ висловлював довіру до князя, він не вважав за потрібне втручатися у його діяльність. В іншому випадку віче могло змістити князя або своїми ухвалами обмежити його владу. До повноважень віча також належали: захист міста від нападу ворогів у разі княжої неспроможності, організації земського ополчення, усунення князя в разі невиконання ним попередніх умов договорів, здійснення суду в особливих випадках, виконання адміністративних функцій щодо організації міського життя та призначення міських урядників. Однак вічеві зібрання відбувалися нерегулярно (окрім Новгороду і Пскова), вони не мали чіткого статусу, окресленої компетенції, порядку скликання. З розвитком феодальних відносин роль віча поступово занепадає. Отож особливістю державної влади в Київській Русі було поєднання рис монархії ("княжої влади"), аристократії (боярської влади) та демократії (віча).

Окремим органом центрального управління Київської Русі, крім самого князя, боярської думи і віча, був княжий двір. Княжий двір був господарською управою і органом державного управління. Княжий двір – це місце, де зосереджувалися всі важелі управління князівським доменом і державою. Тому княжий двір був уособленням політичної влади, державного управління, суду, економічної потуги. З розвитком і посиленням держави великому князеві дедалі важче було здійснювати свої управлінські функції, тому він змушений був звертатися по допомогу до своїх слуг, які поступово перебирали на себе функції публічних урядовців.

Особи, які належали до князівського двору, завідували певною ділянкою господарства, прислужували князю, управляли майном князя і одночасно здійснювали державне управління у певній сфері. Вони називалися тіунами, які включали кілька категорій посадових осіб, більшість із яких були невеликими людьми. Виділявся тіун (огнищний), який відав княжим двором, його слугами і господарством. У

підпорядкуванні тіюна були ключники, які доглядали княже майно, митники, котрі збирали данину і мито, конюшені, що завідували княжою стаїною, забезпечували кіньми збройні сили. Ці урядовці здійснювали важливі фінансові функції щодо здобуття коштів для утримання родини князя, його двору, війська, адміністрації, судів. З цією метою збиралася данина з населення, що було основним джерелом державних фінансів: полюддя, становища і погости. Доходи князя формувалися з торгових сплат (мита), судових доходів (штрафи) й натуральних повинностей населення на потреби держави. Державні фінанси були власністю князя. Основою монетної система Київської Русі була гривна.

З ускладненням державного управління відбувається поділ і уточнення управлінських функцій між посадовими особами князя. Серед них найважливіші функції виконували: воєвода – начальник усіх збройних сил князівства; дворецький – керував двором князя, його слугами й домашнім господарством; печатник – очолював князівську канцелярію; стольник – відповідав за організацію постачання князівського двору продуктами. Цим посадовим особам прислужували численні управителі – тіуни, старости та інші. Дворецькому, наприклад, підпорядковувались ключники, митники, вірники. Придворні слуги князя називалися гридь, а милостники здебільшого виконували військові функції, однак могли також виконувати і господарські доручення князя.

Державне управління на місцевому рівні в Київській Русі здійснювалося як князівськими, так і земськими органами влади. На місцевому рівні спочатку існувала десятинна система державного управління – тисяцькі, соцькі, десяцькі, яка, окрім військових, виконувала також адміністративні, фінансові та інші функції. Київські князі на приєднаних до Києва нових землях ставили в особливо важливих центрах великий гарнізон, так звану тисячу, яка поділялася на сотні. Начальником гарнізону міст був тисяцький, а окремими дружинами керував соцький. Згодом тисяцькі стали народними урядовцями, яких обирало віче. Вони у воєнний час очолювали народне ополчення, а в мирний час забезпечували громадський порядок і безпеку, були виразниками інтересів місцевого населення. Пізніше тисяцького, який став княжим урядовцем-воєводою, призначав князь. На місцях, у менших містах і поселеннях, органами земського управління були соцькі та десятники. Головним обов'язком соцьких було піклування про забезпечення в певній адміністративній одиниці ладу і громадського порядку, постачання кіньми військових та службових осіб, турботи про відбудову оборонних споруд міста, стягнення з населення різних

повинностей. Такі ж управлінські функції, передусім поліцейські, на місцях виконували підлегли соцьким десятицкі. З розвитком феодалізму десятинна система державного управління змінюється двірсько-вотчинною.

Посадники (а пізніше намісники) призначалися князем в місцеві адміністративні центри, і на відміну від тисяцьких та соцьких, які виконували військові й окремі адміністративні функції, були повноправними правителями певних територій і виразниками його політики. Вони здійснювали управлінням ввірених їм міст, контролювали стягнення з **населення** податків і мит та їх розподіл, стежили за дотриманням порядку, судили місцеве населення, піклувалися про військову оборону та безпеку на своїх територіях. У віданні посадника була й прилегла сільська територія. У їх підпорядкуванні був місцевий адміністративний апарат, який складався з тіунів, мечників, мостників, вірників, митників та інших посадових осіб. Однак посадники не мали права втручатися у внутрішнє управління територіями, оскільки кожна громада користувалася самоуправлінням, обираючи для свого управління й суду окремі земські органи влади: тисяцьких, соцьких, десятицьких, старців, “добрих людей” тощо.

Посадники не мали права власності на землю, вона їм надавалася великими князями за службу в користування. Загалом посадники, тисяцькі, соцькі, десятицькі та їх численні помічники – тіуни, мечники, мостники, вірники, митники тощо – утримувалися з податків та поборів із населення. Такий тип управління називався системою кормління.

Державне управління сільськими територіями (волостями) здійснювали волостелі, з меншими ніж посадники повноваженнями. Бояри мали власну двірську систему управління своїми вотчинами, користувалися привілеями і не платили податків. Селами управляли старости. Найвищим органом місцевого самоврядування на селі став верв – родова чи територіальна община. Верв міг об’єднувати кілька сусідніх сіл, мав землю у колективній власності, виступав захисником своїх мешканців у відносинах із сусідніми общинами, боярами чи державними урядовцями.

Отже, структура великокняжої адміністрації складалася із територіальної, військової та двірської адміністрації. До територіальної адміністрації належали удільні князі з династії Рюриковичів, воєводи, посадники, волостителі, біричі та інші. Військова адміністрація складалася із тисяцького, соцького та десятицького. До двірської адміністрації належали тіун, дворецький, стольник, ключник тощо.



Судові функції виконував сам князь, але він міг їх делегувати представникам князівської адміністрації (воєводам, посадникам, волостелям), митрополитам й архієпископам, феодалам-вотчинникам. Спеціальними посадовими особами були біричі, які оголошували волю князя, були помічниками князя в судових і дипломатичних справах. Вірники були зайняті збором судових штрафів за вчинені злочини відповідно до “Руської правди”. Метальники – це помічники, обов’язком яких було збирання і зберігання матеріальних цінностей, плати за судове розбирання. При князівському дворі перебували дитські і отроки, які доставляли на суд обвинувачуваних, виконували судові вироки, були присутніми при випробуваннях підозрюваних у вчиненні злочину залізом і водою. Посадовцями, що розшукували злодіїв і викрадені речі, були ябедники.

Судові функції та державне управління загалом здійснювалося на основі звичаєвого права, “Руської правди” – збірника законів феодального права часів Київської Русі, яка була сформована за Ярослава Мудрого (1019 – 1054 рр.). Норми “Руської правди” регулювали суспільне життя в умовах феодального ладу і закріплювали привілейоване становище феодалів та їх оточення. Джерелом права в Київській Русі були також інші акти державної влади, різні договори, збірки норм писаного права, устави, князівські грамоти, а також норми, що прийшли з права Візантії (рецепція візантійського права). Доцільно зазначити, що в Україні мораль і моральні цінності як інструменти регуляції соціальних відносин мали помітний пріоритет стосовно чисто правових механізмів організації суспільного і державного життя. Правитель в очах тодішнього суспільства повинен був мати не лише силу, але й також моральну привабливість, забезпечувати соціальну справедливість у суспільстві. Втрата моральної санкції на управління державою реально спричиняла й втрату самої влади.

Територіальна система державного управління Київської Русі характеризувалась відсутністю жорсткої централізації, її державний устрій був своєрідною федерацією князівств. В особливо важливих містах (Новгороді, Чернігові, Володимирі, Галичі, Переяславі, Полоцьку, Турові, Ростові, Муромі тощо) правили свої князі з династії Рюриковичів, із власною дружиною та автономним устроєм. Місцеві князі перебували з великим київським князем у відносинах васалітету, які регламентувалися окремими договорами. Вони передбачали, що сюзерен наділяє свого васала землею, за яку вони виставляли на його поклик військо та передавали йому частину данини, що збирали з підвладної території. З часом влада місцевих князів почала

зміцнюватися, а великого князя – послаблюватися. З метою координації діяльності окремих князів та попередження княжих міжусобиць виникла необхідність періодичного скликання княжих з'їздів, які, окрім князів, збирали також впливових бояр та представників церкви. На з'їзді головував великий київський князь, де обговорювалися: питання війни і миру, оборони території або спільного наступу; відносини між князівствами, врегулювання питань, які торкалися претензій князів на заняття певного престолу; проблеми державного устрою, затвердження нових законодавчих актів; розподіл ленних володінь, питання щодо недоторканності територій; розгляд судових справ відносно певного князя, який заподіяв злочин. Так, Вишгородський 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. Однак ці з'їзди були малоефективними через нерегулярність проведення, їх рішення не були обов'язковими для всіх князів. Вони так і не стали основою парламентських інституцій, як це відбувалося на Заході. Це сприяло процесу занепаду і розпаду Київської держави.

Розпад Київської Русі зумовив, значною мірою, недосконалий механізм успадкування княжої влади. Спочатку передача князівської влади відбувалася старшому в роді Рюриковичів (родовий сюзеренітет як принцип спадкоємності державної влади). Однак це призвело до суперечок, міжусобиць та безперервних війн між дядьками та племінниками з династії Рюриковичів. Тому на з'їзді князів було вирішено здійснити перехід від родового сюзеренітету до принципу дітчизни (передачі престолу від батька до сина). Так були утворені окремі удільні князівства із своїми княжими династіями, які прагнули незалежності від київського князя. Деякий час зберігалась державна єдність Київської Русі, для якої був характерний колективний сюзеренітет як форма правління, при формальній зверхності київського князя. Однак із посиленням удільних князівств та послабленням влади київського князя, після смерті Володимира Мономаха (1113 – 1125 рр.) і його сина Мстислава (1125 – 1132 рр.) відбувся остаточний розпад Русі на окремі князівства.

Об'єктивною причиною розпаду Київської Русі став подальший розвиток феодалізму, зумовлений зростанням продуктивних сил у сільському господарстві та ремісництві, пануванням феодальної власності на землю та інші засоби виробництва, розвиток великого вотчинного землеволодіння. На початку другої половини XII ст.

унаслідок розвитку феодальних відносин і зміцнення місцевих феодальних центрів, при слабких загальнодержавних економічних зв'язках, відбувається розпад єдиної держави на понад півтора десятка суверенних князівств, зокрема шість на території сучасної України: Володимир-Волинське, Галицьке, Київське, Переяславське, Чернігівське та Турово-Пінське. У XIII ст. влада великого київського князя стає цілком номінальною, а Київська Русь перетворюється у “державу державок”, які часто ворогували між собою.

Зароджуються передумови загибелі Київської Русі: подальший розвиток продуктивних сил, феодалізму, міст та слабкі економічні й політичні зв'язки між частинами величезної за розмірами держави створюють умови для зростання впливу місцевих органів державного управління; відбувається падіння пасіонарності еліти, загострюється боротьба та міжусобиці між князями; втрачають значення торгові шляхи через Київ, занепадає Візантія і відбувається переорієнтація торгових шляхів на Західну і Центральну Європу; періодичні набіги кочівників спустошували та послаблювали державу. Татаро-монгольська навала призвела до остаточної загибелі Київської Русі. Внаслідок їх агресії Київ у 1240 р. фактично був повністю зруйнований, що підірвало значення його як політичного та релігійного центру у Східній Європі.

### **3.2. Галицько-Волинська держава як спадкоємиця управлінських традицій Київської Русі**

Після занепаду Київської держави естафету національного державотворення на межі XII – XIII ст. переймають західноукраїнські землі, де постало Галицько-Волинське князівство (королівство). У боротьбі Київського, Чернігівського, Переяславського, Володимир-Волинського та Галицького князівств за першість перемогу здобуло Галицько-Волинське князівство, яке стало відігравати провідну роль серед інших князівств і розпочало процес об'єднання етнічних українських земель в одну державу. Це дало змогу ще на півтора століття зберегти державницькі та культурно-національні традиції Київської Русі-України й розвинути їх під європейським впливом. Тому Галицько-Волинське князівство слушно вважають спадкоємицею Київської Русі.

Об'єднання у 1199 р. в єдину державу волинським князем Романом Мстиславовичем (1199 – 1205 рр.) Волинського і Галицького князівств призвело до створення сильного політичного утворення, яке охоплювало територію від Карпат до Дніпра разом із Києвом. Князь

Роман доклав багато зусиль для зміцнення верховної влади, створивши власну модель державного управління. Він удосконалив систему центрального та місцевого державного управління, почав запроваджувати двірсько-вотчинне управління в Галицько-Волинській землі раніше, ніж в інших землях Русі. Князь Роман намагався зосередити в своїх руках усю державну владу, стати абсолютним монархом (“самодержцем”), забезпечити стабільність у державі та обмежити свавілля світських і духовних феодалів (бояр). У своїй політиці він спирався на військову дружину, міську верхівку і так званих “громадських мужів”, надаючи їм різні пільги. Однак це спричинило невдоволення та опір боярства, які, навпаки, прагнули обмежити князівську владу. Тому між Романом Мстиславовичем та боярами виник конфлікт, який переріс у протистояння князя з боярською олігархією і тривав навіть після його смерті. Це дестабілізувало політичну ситуацію в державі, призводило до частой зміни князів на престолі Галицько-Волинського князівства, а також втручання Угорщини та Польщі в цей конфлікт з метою приєднання його до своїх володінь.

Князь Данило Галицький (1238 – 1264 рр.) зумів відновити єдність та могутність Галицько-Волинського князівства, зміцнив верховну князівську владу та переміг боярську опозицію, укріпив багато існуючих міст, заснував нові, зокрема Львів, який при його сині Леві стане столицею держави. З цією метою він намагається опертися на селян і міщан, активно впроваджує європейський досвід державного управління, сприяє розвитку умовного землеволодіння як альтернативи боярським вотчинам, вдосконалює воєнну організацію держави, формує нові адміністративні одиниці – волості. Князь Данило успішно діяв у дуже складній міжнародній обстановці, давав рішучу відсіч різним іноземним загарбникам, зумів після татаро-монгольської навали зберегти свою державу. Однак незважаючи на визначну державотворчу діяльність та значні успіхи, князь Данило змушений був визнати свою васальну залежність від Золотої Орди. Його спроба скинути цю залежність завершилася невдачею, оскільки католицький Захід та інші руські князі не надали для цього необхідної допомоги, а лише власних сил для цього виявилось недостатньо. Тим не менш, князь Данило Галицький забезпечив усталений тип державного управління на наступне століття, що перетворило Галицько-Волинську державу на провідний осередок політичного і державного життя України до середини XIV ст.

Державно-правовий устрій та система державного управління Галицько-Волинської землі у головному зберігали риси, притаманні

Київської Русі. Поряд із назвами “Галичина”, “Володимирія” (Волинь) тут вживається назва “Русь”, “Руська земля”. Верховна влада зосереджувалася в руках великого князя, який для підтримки свого авторитету використовував титули “руського короля”, “принцепаса”, “князя Руської землі”, що мало акцентували на його першості та верховенстві на Русі. Галицько-волинський князь виступав монархом, уособлював законодавчу, виконавчу і судову владу. Він виконував такі управлінські функції: мав право приймати законодавчі акти, здійснювати поточне державне управління та судівництво, збирати податки, карбувати монети, розпоряджався казною, визначати розмір і порядок стягнення митних зборів, очолювати військо, керувати зовнішньополітичними відносинами з іншими державами. За згоди князя призначалися єпископи, тільки після цього вони освячувалися в сан київським митрополитом. Найважливіші питання державного управління князь, як правило, вирішував за допомогою своїх радників. До їх складу належали представники служилих феодалів, духовної та міської знаті, а також вищі посадові особи. Князь з їх числа призначав намісників на волості, які отримували за службу землеволодіння, а також мали право збирати з населення податі та митні збори. Однак ця група княжих радників не оформилася в постійно діючий державний орган з чітко визначеними правами та обов’язками.

Водночас був відчутним вплив Заходу на адміністративний устрій та державне управління Галицько-Волинського князівства. Зокрема, Галицько-волинські князі мали статус “руських королів”. У 1253 р. у Дорогичині на Підляшші відбулася коронація Данила Галицького на короля Русі, що була здійснена послом папи Інокентія IV. Ця подія мала зміцнити церковні та політичні зв’язки Русі з латинським Заходом і забезпечити військову допомогу в боротьбі проти Золотої Орди. Запроваджувались і відповідні ознаки королівської влади: вінець (корона), герб, печатка, прапор. Існували також і родові князівські знаки. Незважаючи на те, що відносини з Римом пізніше були розірвані, галицькі літописці продовжували іменувати князя Данила королем. Титул руських королів підносив статус галицько-волинського князя серед інших руських князів, допомагав при встановленні дипломатичних відносин із європейськими державами, стверджував цю державу у колі європейських країн. Дипломатичні відносини Галицько-Волинського князівства існували з іншими руськими князівствами, Угорщиною, Литвою, Польщею, Візантією, Золотою Ордою, Тевтонським орденом, Римом, князівствами Німеччини та іншими країнами. Міжнародні контакти підсилювалися

шлюбними зв'язками династії Романовичів зі знатними іноземними родами.

В європейських країнах у добу феодалізму при монархах виникали представницькі органи державної влади, до яких належали світські та духовні феодалі. Цей європейський вплив позначився також на політичному устрої та системі державного управління Галицько-Волинської держави, який нагадував механізм олігархічного правління. Віче у цей період втрачає своє минуле значення, і перестає чинити значний вплив на державне управління. Однак суттєво зросла роль саме боярської думи, яка вважала себе представником усього населення. У Галицько-Волинському князівстві було згуртоване, сильне і активне боярство, спадкова земельна аристократія, яка була вельми заможна, займала провідні посади в державі, мала власні військові формування (дружини). Галицьке боярство, перебуваючи під впливом Польщі й Угорщини, виступало проти одноосібної влади князя, прагнуло забезпечити своє шляхетсько-аристократичне домінування в державі і обмежити князівську владу. Галицько-волинські князі перебували у залежності від боярства, потребували його військової та фінансової підтримки для реалізації своєї політики, здійснення державних заходів та утвердження власного авторитету. Інтереси боярської олігархії втілювались у діяльності боярської думи (ради), яка діяла при галицько-волинському князі. У її складі були знатні бояри-землевласники, галицький єпископ, суддя княжого двору, деякі воеводи й намісники. Князь був змушений діставати згоду боярства при вирішенні будь-яких державних справ і залучати їх до управління державними справами.

Значення боярської думи (ради) не було однаковим в різні часи. У період найбільшого впливу боярської думи (перше десятиліття XIII ст.) бояри обирали князів, намагаючись зробити їх повністю залежними від себе. А у період посилення своєї могутності князі прагнули применшити значення боярської олігархії і посилити власну роль в управлінні державою. Проте після смерті Данила Галицького роль боярства в Галицько-Волинській державі знову почала зростати. У першій чверті XIV ст. боярська рада діяла як постійно діючий орган в системі державного управління Галицько-Волинського князівства. Її очолювали найвпливовіші бояри, і вона відігравала значну роль в управлінні держави, хоча формально найвищим органом державної влади залишався князь. У період князювання Юрія II боярська олігархія настільки посилилась, що найважливіші документи підписувалися великим князем тільки спільно з боярами. Вона скликалася здебільшого

за ініціативою боярства, хоча могла скликатися також за вимогою князя, однак за згодою боярства. Боярська рада протистояла князівському єдиновладдю, намагалася керувати князем, а тому між князем і боярами Галицько-Волинського князівства періодично виникали конфлікти. Це послаблювало державу, чим користувалися сусідні держави. Зокрема, іноземні володарі намагалися використовували впливових бояр, щоб здобути владу в Галичині.

Князь Данило Галицький вдосконалив воєнну організацію держави. Щоб зменшити залежність від бояр, він намагався опертися на городян, дрібних бояр і вільних селян, які активно залучаються до війська. Військо виконує важливі зовнішні (оборона держави) та внутрішні (забезпечення влади князя й бояр) функції. Поряд із професійною княжою дружиною та боярськими загонами до складу війська належало також народне ополчення (“вої”). Також відбувалося формування найманого війська з місцевого населення, яке за свою службу одержували платню грошима або товарами (наприклад, сіллю). Для захисту смердів від сваволі бояр у селах призначалися спеціальні урядники, формувалися військові загони із селян і дрібних бояр. Це дало змогу зменшити залежність князя від бояр і зміцнити князівську владу. Данило Галицький значно посилив організацію власного війська – створив регулярну піхоту, що складалася з важкоозброєних “орудників” і легкоозброєних “стрільців”, удосконалив кінноту. У цей період з’явилися великі фортифікаційні споруди, зокрема кам’яні “вежі”, які зміцнювали безпеку держави та посилювали вплив і авторитет князя.

Для Галицько-Волинського князівства також була характерна двірсько-вотчина система державного управління. Двірсько-вотчинні слуги князя одночасно виконували функції управління княжим господарством і роль державних урядовців, які за дорученням князя здійснювали управління і суд у межах всієї держави. У Галицько-Волинському князівстві центральне місце серед князівських сановників двірсько-вотчинної системи управління у XIII ст. посідав двірський або дворецький, а не тисяцький, якого призначали з найвпливовіших бояр. Хоча його основна функція була пов’язана з управлінням князівським двором і всім господарством князівського домену, дворецький також очолював увесь апарат державного управління князя. Він в разі необхідності заступав князя в державному управлінні, війську, суді. Як “суддя князівського двору”, він належав до боярської ради. Його обов’язком було також супроводжувати князя під час його поїздок за межі князівства.

У складі князівського адміністративного апарату Галицько-Волинського князівства були численні посадові особи, які виконували важливі функції у певній сфері державного управління. Печатник (канцлер) відповідав за княжу печатку і прикладав її до княжих документів, складав тексти грамот або керував роботами з їх складання, зберігав князівські грамоти та інші державні документи за призначенням, а також міг виконувати за дорученням князя різні адміністративні функції. Він мав у своєму розпорядженні канцелярію, до якої входили писці, перекладачі, канцеляристи, архівісти. Стольник займався фінансовими справами та управляв княжими землямаєтками. Головною його функцією було забезпечення своєчасного надходження доходів із князівських земельних володінь, постачання до князівського двору продуктів харчування. У підпорядкуванні **стольника** були посадові особи нижчого рангу – ловчий (відав полюванням та супроводжував князя під час цієї церемонії), конюший (обслуговував князівські конюшні, споряджував урочисті екіпажі). Збройник відповідав за князівське військо, здійснював військове керівництво. Дитячі відали судовими справами, забезпечували виконання судових рішень, відповідали за охорону князя в мирний і воєнний час та деякі інші функції. Отроки супроводжували князя та були відповідальними за його охорону під час воєнних походів. Сідельний виконував особисті доручення князя. Покладник, ключник охороняли княже майно та виконували різні адміністративні доручення. Нижчі функції виконували биричі, городники, мостники, мит-ники, осмники та інші. Немає точних відомостей про те, яку платню отримували уря-довці за службу, однак більшість дослідників приходить до спільної думки, що це була земля. Отже, в Галицько-Волинському князівстві був добре розвинутий і диференційований апарат державного управління.

Територіально-адміністративний устрій Галицько-Волинської держави характеризувався поділом на князівства, воєводства, волості й села. Князівства при сильній княжій владі ліквідувались і виникали за її послаблення. У цій державі відомий також дуумвірат як система державного управління (спільне правління Данила Галицького на Галичині та його брата Василька на Волині, а також Лева Галицького і Володимира Волинського). Однак під час правління Лева та Юрія I система дуумвірату була фактично ліквідована. Територіальний поділ Галицько-Волинського князівства здійснювався на основі воєводств, очолюваних воєводами, яких призначав князь. Воєводства були поділені на волості, які раніше були окремими князівствами (Галицька, Луцька, Холмська, Перемишльська, Белзька, Тереховляньська, Коломийська



тощо). Управляли цими територіальними одиницями за дорученням князя великі землевласники – волостелі, які отримували землю та право на “кормління”. Воєводи та волостителі володіли адміністративними, воєнними та судовими повноваженнями. В їх розпорядженні був допоміжний адміністративний персонал, на який вони спиралися при виконанні своїх обов’язків із управління відповідною територією. У селах керівництво сільськими общинами здійснювалося общинними радами, які очолювали сільські старости. Сільський староста мав у своєму розпорядженні невеликий штат помічників, які відали деякими адміністративними та дрібними судовими справами.

У Галицько-Волинській державі значний розвиток одержало міське самоврядування. Тісні зв’язки з європейськими державами сприяли зростанню міст, що забезпечувало важливу роль міського населення в політичному та економічному житті суспільства. Для управління містами князь призначав тисяцьких, воєвод й посадників, які поєднували у своїх руках адміністративну, військову й судову владу. Зокрема, тисяцький виступав начальником округи, головним обов’язком його було керівництво військовими силами, оборона, здійснення судово-поліцейських функцій та збір із населення податків. Названі посадові особи мали в своєму розпорядженні допоміжний адміністративний персонал. Так, в апараті посадників були биричі (збирачі податків), мостники (збирали платню за проїзд через мости), митники (збирали мито) тощо. Очолював управління містом патриціат, а все населення поділялося на сотні і десятки.

В окремих містах було започатковане запровадження магдебурзького права. В першій чверті XIV ст. у Галицько-Волинському князівстві виникають колонії чужоземців. Їм було дозволено після спустошливих татарських набігів на українських землях жити і порядкувати за власними традиціями й звичаями. Оскільки серед переселенців переважали німці й поляки, то місцеве самоврядування ґрунтувалося, здебільшого, на німецькому праві, яке застосовувалося в управлінні містами у країнах Центральної Європи. На етнічних західноукраїнських землях першим містом, що отримало магдебурзьке право у 1339 р., був Сянок. У населених пунктах, в яких запроваджувалося магдебурзьке право, формується новий міський устрій, заснований на самоврядуванні міст. Там створювалися органи самоврядування, головним із яких був магістрат, до якого належала міська верхівка. На магістрат покладалося піклування про міський благоустрій, регулювання цін на продукти, нагляд за чистотою та

порядком у місті тощо. До складу магістрату належали старші магістратські урядники (війт, бурмістри, радники, лавники та магістратський писар) та молодші урядники (комісар або межувальник, городничий, возний). Владу у таких містах здійснював війт, якого спочатку призначав князь. Цю посаду можна було передати у спадкок, продати або купити. З часом міста викупають спадкові війтівства, і ця посада стає виборною. У містах, заснованих на магдебурзькому праві, війт був фактично міським головою, обраним чільником магістрату, керівником місцевого самоврядування. До прерогативи війта належало: загальна адміністрація, управління міською власністю, судові компетенції. Свою владу війт ділив із магістратом (міською радою) і мав вплив на її діяльність.

Окремим правом і судом, який діяв на підставі церковних уставів київських великих князів, користувалася церква. У Галицько-Волинському князівстві упродовж 1303 – 1347 рр. існувала окрема Галицька митрополія. Князі активно впливали на церковну організацію, лише з їхньої санкції київський митрополит призначав єпископів.

Суд Галицько-Волинської землі, який не був відділений від князівської адміністрації, здійснював князь або його урядники, яким він делегував свої повноваження. Окремо існував церковний суд, у віданні якого також знаходилися питання, пов'язані з майновими та шлюбно-сімейними відносинами. Судові функції та державне управління в Галицько-Волинському князівстві здійснювалося на основі звичаєвого права, “Руської правди”, князівського законодавства, магдебурзького права, церковного права. Внаслідок змін у суспільно-економічних відносинах відбувається перегляд деяких правових норм, тому з'являються нові редакції “Руської правди”. “Руська правда” вплинула на формування права в Галицько-Волинському князівстві, що простежується у Віслицькому статуті, вона позначилась на Статуті Великого князівства Литовського. Діяли норми церковних статутів князів Володимира та Ярослава. Князівське законодавство існувало також у вигляді грамот, договорів, “уставів”, різного роду прав, які надавалися підлеглим, тощо. Тут відобразилась подальша кодифікація права України-Русі.

Створена галицько-волинськими князями система органів управління Галицько-Волинської держави продемонструвала свою дієвість щодо відсічі нападів німецьких, польських, угорських та литовських феодалів у складних геополітичних умовах. Уповільнюються процеси децентралізації, проявляються тенденції формування абсолютної монархії, що особливо проявляється в період правління

короля Данила Галицького. Розпочинається процес об'єднання українських земель в одну державу. Світська княжа влада намагається забезпечити свій вплив на церковну владу в державних інтересах. Галицько-Волинська держава стала могутньою європейською державою, а її модель державного управління не поступалася кра-щим тогочасним європейським інститутам.

Однак поступово відбувається занепад Галицько-Волинського князівства внаслідок татаро-монгольської навали і встановлення політичної залежності від Золотої Орди, спустошливих татарських набігів, виснажливої боротьби проти агресії сусідніх держав (Польщі, Угорщини, Литви), послаблення централізованої княжої влади, загострення суперечностей між князем та боярством, постійної боротьби за владу, інтриг, суперечок й нехтування боярами громадських інтересів. Унаслідок іноземної агресії та егоїстичної політики боярської олігархії у 1340 р. еволюційний розвиток української державності припиняється. Останнім галицько-волинським князем був Юрій-Болеслав (1325 – 1340 рр.), після його смерті припинилася династія Романовичів, а їх князівство перестало існувати як самостійна держава. Територію Галицько-Волинської держави поділили між собою Польща та Литва. Так завершилася княжа доба в історії державного управління в Україні. Історичне значення Галицько-Волинського князівства полягає у тому, що воно у XIII – XIV ст. забезпечило безперервність державотворчого процесу, що було важливим історичним чинником національного самовизначення українського народу, його подальшої боротьби за здобуття своєї державної незалежності України та відновлення соборної єдності усіх українських земель.

### **3.3. Організаційна та адміністративно-територіальна структури державного управління у Великому князівстві Литовському, Руському і Жемайтійському у XIV – XVI ст. Литовські статuti 1529 р.**

Велике князівство Литовське, Руське і Жемайтійське (далі – ВКЛРЖ) сформувалося як союз багатьох земель на території сучасної Литви, Білорусі, східної Польщі, західної Росії, більшої частини України, частини Естонії та Латвії, який утворився у боротьбі проти Золотої Орди та Тевтонського ордену. У XIV ст. унаслідок входження до його складу українських князівств (етнічні землі Волині, Чернігово-Сіверщини, Поділля; Київщини; Брацлавщини та Переяславщини)

завершився процес формування монархічної держави. Столицею князівства Литовського стало місто Вільно (тепер – Вільнюс). До складу цієї держави не належали Галичина, частини західної Волині й Поділля, які відійшли до королівства Польського. Ще раніше Закарпаття приєднано до Угорського королівства, а Північна Буковина – до Молдовського князівства.

До кінця XIV ст. князівство було своєрідною федерацією земель-князівств, кожним із яких правив удільний князь, щоправда, уже не з руської династії Рюриковичів, а з литовської – Гедиміновичів (сини великого князя Володимир і Дмитро-Корибут Ольгердовичі правили Київщиною і Чернігово-Сіверщиною; молодший брат Ольгерда Любарт, а після нього Любартів син Федір – на Волині; племінники Ольгерда – князі Коріатовичі – на Поділлі). Державна влада концентрувалася в руках Великого князя династії Гедиміновичів. Залежність українських земель від центру полягала насамперед у тому, що вони повинні були платити великому князеві литовському данину – так звану “поденщину” і брати участь у військових походах. Адміністративно-територіальний поділ удільних князівств XIV – першої половини XV ст. здійснювався за волосною системою. Місцева адміністрація складалася з удільних князів. Організація самоврядування сільських громад відбувалася на основі волоського права. Вищим органом самоврядування були сільські сходи, які обирали отаманів (здебільшого на південних землях) або старців (на півночі) і підлеглих їм дрібних адміністраторів (війтиків, сорочників тощо). Наприкінці XIV ст. відбулася зміна управління адміністративно-судовими одиницями – повітами: сформувався інститут повітових й волосних староств, головною функцією яких було своєчасне й повне збирання податків для князівської скарбниці. У побутовому житті домінували традиції звичаєвого права.

Після шлюбу Ягайла Ольгердовича з польською королевою Ядвігою, Кревської унії 1385 р., що передбачала долучення земель Великого князівства Литовського до польської Корони, а також Городельської унії 1413 р., за якою литовці прийняли католицизм, у державі поширились польські впливи, а державна політика наступника Ягайла – Вітовта спрямовувалась на ліквідацію українських удільних князівств. Відповідно до умов Кревської унії, Польське королівство та Велике князівство Литовське, Руське і Жемайтійське залишались юридично двома окремими державами, але перебували під владою одного монарха. Пізніше монархами двох країн обиралась одна й та сама особа, або Великим князем Литовським обирався член польської королівської родини.

Після смерті Вітовта 1430 р. держава розкололась. Орієнтація Великого князя Литовського Свидригайла на здобуття незалежності від Польщі і підтримку українських і білоруських православних феодалів спричинила невдоволення у поляків. Свидригайло був усунений польською шляхтою і на престол поставлено брата Вітовта Сигізмунд. Але це, своєю чергою, зумовило невдоволення православної знаті, яка 1432 р. утворила Українсько-білоруську державу, до складу якої ввійшли Київщина, Чернігово-Сіверщина, Волинь, Східне Поділля, Смоленщина, Вітебщина та Полоцька земля. Однак у битві під Вількомиром 1435 р. українсько-білоруські загони під командуванням князя Свидригайла зазнали поразки і змушені були підкоритися польсько-шляхетським колам. У другій половині XV ст. взято курс на остаточне скасування державної автономії українських земель і ліквідацію удільних князівств. Після смерті князя Свидригайла в 1452 р. Волинська земля перетворилася у звичайну провінцію Литовської держави, якою управляв намісник князя. 1471 р. ліквідовано і Київське князівство.

Центральна адміністрація складалася з урядовців Великого князя: маршалка земського, маршалка двірського, канцлера, підскарбія, гетьмана та великого господарського апарату при князі: підчасого, конюшного, чашника, підкормія, стольника, кухмістера, мечника й інших. У другій половині XV ст. влада Великого князя обмежувалась так званою “Пані-Радою”, до якої належали удільні князі, намісники, ієрархи католицької та православної церков. Прототипом феодальних з’їздів Київської Русі був Великий вальний сейм. З XV ст. починає скликатися сейм, у роботі якого брала участь шляхта. Одним із найважливіших повноважень сейму була участь у визначенні суми податків для утримання армії.

Соціальна стратифікація суспільства відбувалася у процесі набуття власності на землю, яку отримували у власність ті, хто виконував військові обов’язки. Існувало дві форми жалування земель: тимчасова – доки виконували службу на користь сюзерена (“на проживанье и хлебокормление”) і постійна – із правом передачі своїх володінь у спадщину. Поступово тимчасові володіння переходили у спадкові. Залежно від розмірів земельної власності виділялись такі верстви: 1) магнати, до яких належали князі литовські, та удільні українські князі, що мали родові земельні маєтки (українські магнати не мали права займати державні посади); 2) шляхта, яка становила керуючу частину армії, мала свої загони та отримала землю за бойові заслуги; 3) бояри, які виконували різні державні повинності: розвозили

пошту, несли “подорожню” повинність, “путну” службу; 4) “панцирні слуги” – військові, які не мали власної дружини. Селянство складалося із верств вільних, напіввільних і невільних. Селяни за правовим станом поділялися на дві категорії: 1) тих, що мешкали на землях магнатів, церковних чи монастирських; 2) тих, що мешкали на великокнязівських землях. За ступенем залежності від феодалів селяни ділилися: 1) вільні селяни, які мали право безумовного виходу від феодала після виконання своїх обов’язків; 2) селяни, які ще мали право виходу, але з певними умовами (у визначений час, після виплати встановленого податку або надання “замінника”); 3) закріпачені селяни, які втратили право на вихід від феодала.

Міста за правовим становищем поділялися на великокнязівські, приватновласницькі та церковні. Міське населення (міщани) ділилося за наступними категоріями: 1) невелика, але найзаможніша купецько-лихварська й ремісничка верхівка, міські урядники; 2) повноправні міщани – середні торговці, особи, що займалися різними промислами, власники невеликих майстерень; 3) міські низи – дрібні торговці, ремісники, що збанкрутіли, підмайстри, учні, слуги, наймити. Для тогочасних міст характерний розвиток станово-професійних фратрій (братств) або ремісничих цехів, які у внутрішньому житті керувалися власним статутом та органами управління, очолювані цехмайстрами, мали свій суд, свої ікони, прапори, свята. Цехи сплачували податки державі, а в приватновласницьких і церковних містах – ще й власнику. Церковні братства спочатку виконували тільки релігійні, а згодом – широкі економічні та культурно-освітні функції.

З обмеженням переходу до шляхетського стану та поступовим закріпаченням селян в Україні наприкінці XV ст. виникла ще одна соціальна верства – козаки. Селяни й міщани, шукачі пригод оселялися на вільних землях на південному пограниччі України (спочатку здебільшого в південній частині Київщини та Поділля, а пізніше – за “дніпровськими порогами”).

*У XVI ст. завершилось формування власної системи державного управління, закріпленої Литовськими Статутами 1529, 1566 та 1588 рр., основою яких стали норми, напрацьовані адміністративною та судовою практикою на базі звичаєвого права України, Литви, Білорусії. Юридично закріплювали основи суспільного та державного ладу, правове становище населення, порядок утворення, склад та повноваження деяких органів державного управління. Так у Статуті 1529 р. із 13-и розділів (282 статті) I розділ відображав положення про верховну владу та її відносини з населенням; II – організацію*

військової служби; III – норми шляхетські власності; IV – судоустрій; V – норми шлюбно-сімейного та спадкового права; VI VII та X XI – цивільного та кримінально-процесуального права. Земельні відносини регулювались у VIII, а лісове та мисливське заняття – у IX розділах.

### **3.4. Станово-представницьке управління на українських землях у складі Речі Посполитої XVI – XVIII ст.**

Із розвитком внутрішнього та зовнішнього ринків, а також фільваркового господарювання, заснованого на постійній щотижневій панщині, особливої актуальності набуло державне регулювання земельних відносин. Відповідно до виданого князем 1557 р. “*Устава на волоки*”, селянські землі поділялися на волоки – ділянки землі в 30 моргів (21,3 га). Відповідно до суспільної стратифікації, бояри та “панцирні” слуги отримували по дві волоки, селяни – одну волоку. Частина селян закріплювалась за землею без права власності на неї, внаслідок чого виникло кріпацтво. До кінця XVI ст. все селянство України було закріпачене. Вводилися натуральні повинності. Заборонялися переходи селян на інші землі. Так, за Статутом 1566 р. вільний селянин, що прожив за згодою феодала кілька років на волі, міг відійти від пана, якщо відпрацював стільки років, скільки він був на волі. Якщо селянин тікав, то перетворювався на невільного (“отчича”).

На початку XVI ст. проведено територіально-адміністративну реформу, яка посилила централізацію державного управління. Усі українські землі поділені на воєводства, які очолювали воєводи, що призначались князем. У повітах державне управління забезпечували старости.

Адміністрування забезпечувалось судовою системою, до якої належали: 1) *великокнязівський суд* із необмеженою компетенцією; 2) *територіальні суди*, вищою інстанцією для яких був суд воєводи; 3) *домініальні суди* магнатів та шляхти над селянством; 4) *копні, громадські суди на основі руського та волоського права*. Особливістю копного суду було те, що він поєднував слідчі і судові функції; збирався кілька разів: для розшуку злочинця по “гарячих слідах” (“гаряча копа”), для судового слідства (“велика копа”), для остаточного вирішення справи і виконання вироку (“завита копа”, тобто закінчена). Поступово копні суди замінювались вотчинними судами, які чинили земельні магнати над належними їм селянами.

У 1564 р. на Бельському сеймі під тиском шляхти магнати зріклися своїх привілеїв у справі судочинства, внаслідок чого судова система була реформована таким чином: 1) земські суди, які розглядали здебільшого цивільні справи, створювалися в усіх повітах, обиралися шляхтою і затверджувалися Великим князем; 2) гродські (замкові) суди, які здійснювались одноособово намісником, старостою або воєводою і розглядали кримінальні справи; 3) підкоморні суди (з 1566 р.), у яких призначений Великим князем підкоморний розглядав суперечки про землю. Апеляційною інстанцією для цих судів був суд Великого князя.

Річ Посполита утворилася як федеративна держава 1569 р. унаслідок Люблінської унії, що об'єднала Королівство Польське та Велике князівство Литовське і проіснувала до 1795 р. Це була одна з найбільших держав європейського континенту на початку нового часу, що охоплювала території сучасних Польщі, України, Білорусі, Литви, Латвії, південної Естонії та західної Росії (майже мільйон кілометрів площі, на якій проживало до 11 млн осіб різних національностей і релігійних конфесій. Столиця розташовувалася в Кракові, а з 1596 р. була перенесена до Варшави.

Система державного управління Речі Посполитої сформувалася на основі державного управління Королівства Польського, до складу якого з XIV ст. належали українські землі Галичини. Очолював державу виборний монарх, який мав титул короля польського і великого князя литовського. Джерелом влади вважалася шляхта, яка втілювала її демократичним шляхом через вибори до парламентських, представницьких та місцевих органів: сейму, сенату, сеймиків тощо. Корона Королівства Польського ставилася до держави як установи незалежної від правителя, яка не є його майном. Формою державного управління була станово-представницька монархія за типом “дворянської республіки”, яка мала високий ступінь децентралізації. Власне такий принцип державного управління зберігався і з утворенням литовсько-польського державного союзу.

Соціальна структура станово-представницького суспільства складалася із верств: 1) феодалної панівної верхівки: короля, магнатів, шляхти, церковної ієрархії; 2) міщан: міських патрициїв, купців, лихварів, урядовців, бюргерів-ремісників, плебсу-різноробочих, іноземців; 3) козацтва; 4) селян: “похожих” (вільних), боржників (напіввільних), “непохожих” – невільників, які стали кріпаками.

У процесі еволюції станових і регіональних представницьких, що виконували законодавчі функції, сформувався двопалатний Вальний сейм, який складався із верхньої палати – сенату та нижньої –



посольської ізби. Сенат обирався земськими сановниками сенаторами, сформував як представництво земських шляхетських сеймиків, а посольська ізба (налічувала 170 послів від Польської корони і 48 від Великого князівства) – шляхетськими сеймиками. У нижній палаті мали представництва великі міста: Краків, Вільно, Львів, Кам'янець і Люблін. Інші міста та духовенство свого представництва у посольській ізбі не мали. До утворення Речі Посполитої Вальний сейм мав широкі повноваження ухвалювати найважливіші правові акти, що стосувалися прав і свобод шляхти, затверджували міжнародні угоди. Без його дозволу король не мав права збирати податки. За королем залишалося право бути самостійним законодавцем стосовно мешканців королівських міст чи сіл, євреїв та гірничо-видобувної справи.

Прийняті 1573 р. так звані “генрикові статті” і пакти-конвенти склали публічно-правову угоду між шляхтою та новообраним королем: король зрікався спадковості титулу, зобов'язувався залагоджувати справи війни і миру з урахуванням думки сенату, скликав сейми; мав право законодавчої ініціативи і санкції сеймових ухвал; під його головуванням відбувався сеймовий суд із особливо важливих справ; від імені короля публікувалися сеймові конституції, яким він надавав остаточної редакції, але самостійно видавати їх не міг. Кандидат на корону перед вступом на трон давав конкретні зобов'язання щодо проведення закордонної політики, певних фінансових питань тощо. Вальний сенат брав участь у визначенні курсу закордонної політики, здійснював контроль над урядом, а через сенаторів-резидентів – і над діяльністю короля. Король призначав 16 державних урядовців (хоча не мав права в односторонньому порядку відправити їх у відставку: маршалка, гетьмана, канцлера, підскарбіїв. Існувало право симонії, за яким король своєю грамотою призначав вищих церковних ієрархів всіх конфесій, що порушувало принципи церковно-канонічного права. Для отримання світських чи церковних титулів або певних привілеїв (наприклад, привілей Львівського Ставропігійського братства на виняткове право друку) нормою було піднесення королю подарунків. Король також наділяв привілеями на володіння землею та населенням території за видатні заслуги – державну або військову службу. Нерідко такі привілеї оскаржувались у судах.

У період “безвладдя” влада переходила до так званої “каптурової конфедерації шляхти”, а фактичним главою держави ставав примас (гнєзненський архієпископ). Він скликав елекційний (виборний) сейм, на якому уся шляхта обирала нового короля. Вибори відбувалися на

засадах одностайного голосування – достатньо було фрази “не позвалям” одного делегата, щоб заблокувати вибір кандидата на королівський престол.

Оскільки всі рішення Вального сейму приймалися одногосно і його учасники володіли правом вето, а регіональна шляхта часто керувалася насамперед місцевими інтересами, то такі правові процедури часто використовувались як інструмент для блокування його роботи. Внаслідок цього майже третина Вальних сеймів завершувалася безрезультатно або була зірвана.

Адміністративно-територіальними одиницями Речі Посполитої вищого рівня були воєводства, поділені на повіти, державне управління у яких забезпечувалось призначеними королем воєводами та старостами або городовими. Королівські маєтності (королівщини) управлялися старостами, а міста – каштелянами. Законодавчу гілку влади у воєводствах і повітах складали шляхетські сеймики. Компетенція державного управління у воєводствах обмежувалась збором податків та утриманням регіональних збройних сил.

Швидкі темпи розвитку міст сприяли поширенню магдебурзького права. Ще у XIV ст. його отримали міста Галичини: Львів, Галич, Белз, Холм, Перемишль, Тереховля. У XV ст. магдебурзьке право поширилося на решті українських міст, що були центрами воєводств (Кам’янець, Луцьк, Київ, Брацлав), а протягом XV – XVII ст. його отримала більшість міст України. За магдебурзьким правом місто управлялося магістратами, які склалися із лави, яку очолювала посадова особа – вїйт, та виборної ради, очолюваної бургомїстром (проконсулом), але його посада піддавалася ротації кожного місяця. Також у складі магістрату був виконавчий орган – “Міські слуги”, яких наймали за оплату. Очолював службу прокуратор (ратушний), інстигатор (прокурор), синдик (адвокат), возний (дрібний судовий виконавець), нотаріус (писар), людвисар (ливарник, пушкар), годинникар, геометр (фортифікатор), лікар, товмач (перекладач), рурмайстер (доглядач водогону), мірник (доглядач “міри”), воскобійник (доглядач за воском і якістю товарів), відбілювач полотна, яточник (наглядач за торговими ятками), лазняр (доглядач міської лазні), пургант (прибирач сміття), ключники (на міських брамах), трубач (на ратушній вежі), кат. Також до “міських слуг” належали ціпаки (міська поліція). На передмістях представляли владу магістрату ландвїйти, у розпорядженні яких були “старші вулиць”. Вагому роль у самоуправлінні містом відігравали різні церковні братства та об’єднання ремісників за професійною ознакою у самоврядні

фратрії – ремісничі цехи і гільдії. Становим об'єднанням заможних українських міщан Львова, а згодом Луцька та Рогатина стали Ставропігійні братства, які користувалися статутами Константинопольського патріарха.

Принципи, що були основою державного устрою Речі Посполитої, були відображені у сфері публічного права. Компетентність різних судів була розмежована: а) церковні суди на основі канонічного права, юрисдикція яких поширювалась у цивільних та кримінальних справах на духовенство і селян на землях церковних маєтків; б) маноріальні суди на основі місцевого звичаєвого права, юрисдикція яких обмежувалася внутрішніми справами шляхетських маєтків; в) міські суди на основі магдебурзького права, юрисдикція яких обмежувалася територіями міст і вільними городянами; г) єврейські суди, яким підлягали суперечки між членами єврейського кагалу; д) королівські суди, що поширювались на землі, кріпаків і слуг корони, на суперечки між шляхтичами, на судові справи між представниками різних станів. На місцевому рівні судочинство здійснювали окружні суди, якими керували королівський староста і королівський каштелян. Окрім того, відповідно до принципу правової автономії, кожен із великих державних урядовців мав свій суд для розгляду справ, які стосувалися його конкретної сфери. Існували канцлерські суди, маршалківські суди, гетьманські суди, скарбові суди. Роль найвищого апеляційного суду надавалась сеймові. Нерідко суперечки між шляхтою з'ясовувалися міжусобною війною, яка мала свою процедуру: шляхтич, що почувався покривдженим, писав виклик, у якому докладно перелічував заподіяні йому шкоди і умови задоволення своїх нарікань; виклик подавали до земського суду, і возний мав доставити його кривдникові; якщо сформульовані у виклику причини видавалися обґрунтованими, всі дії (навіть із застосуванням зброї) вважали цілком законними.

На землях приватного володіння панувала необмежена влада землевласників.

### **3.5. Самоврядність на землях Війська Запорозького у межах Речі Посполитої**

З іменем унікального політичного явища – Запорозької Січі як своєрідного державного утвору з демократичними законами, який мав спільну територію, мову, релігію, армію – Військо Запорозьке, суд, символіку – пов'язане відродження української державності.

Виникла Запорозька Січ як військово-політичне утворення в Середньому Подніпров'ї із самобутнім адміністративно-територіальним устроєм, тобто військовим і територіальний поділом.

Основою всієї козацької громади традиційно тривалий час були неписані правила: за звичаєм, вони не допускали ні Січ жінок, за звичаєм – судили злочинців, за звичаєм – поділялися на курені й паланки, за звичаєм – збиралися у певний час на загальні ради чи наради. Ці загальні або військові ради у запорозьких козаків відбувалися за звичай у певні дні – 1 січня кожного нового року, 1 жовтня, у храмове свято Січі – Покрову, на другий чи третій день Великодня, а крім того, в кожний день і будь-який час – на вимогу товариства чи простої “сіроми”. Часом козаків збиралося до п'яти тисяч і більше. На військових радах вирішувалися найважливіші питання життя Війська Запорозького: про мир, про походи на ворога, про покарання важких злочинців, про поділ володінь, про вибори командування – військової старшини.

Старшину могло бути переобрано на наступний термін, проте рада могла висловити невдоволення діями кошового отамана і відсторонити його від влади. Після відходу кошового те саме повинні були зробити із солідарності із ним суддя, писар, осавул, навіть коли б до них товариство і не мало докорів та претензій. Бували випадки, коли дехто із них подобався козакам, тоді товариство кричало, щоб не скидав із себе чину і тоді той беззаперечно підчинявся і залишався на площі. Іноді, перш ніж відпустити старшину з площі, товариство вимагало від неї звіту за різні справи і ставило низку питань. Старшина рідко виявлялася у чомусь винною, коли користувалася своєю владою лише рік, бо пам'ятала про звіт наприкінці року, тому діяла не за власним бажанням, а за бажанням усього війська. Коли старшину все ж викривали у якихось злочинах щодо всього війська, її карали за це на смерть.

Опісля відходу старої старшини приймалися за обрання нової. Вибори нової старшини не завжди відбувалися мирно і швидко.

Того самого дня – першого січня – так само й проходили вибори судді, писаря, осавула й курінних отаманів. Військовому судді вручали печатку, військовому писарю – каламар (чорнильницю), а військовому осавулу – жезл.

Щорічна зміна старшини була, безперечно, проявом гарантій політичної свободи серед запорозьких козаків. Так вважало і січове товариство. Але особи, що не належали до запорозької громади, пояснювали це тим, що керівники запорозьких козаків, які часто змінювали кошових, нібито дбали про свою особисту вигоду.

Заміна старшини посеред року пояснювалася частково особистою неприязню до неї запорозького товариства, але переважно тим, що старшина уникала від участі у військових походах, коли їх бажало усе військо. Козаки, яким набридала бездіяльність і спокій у Січі, кричали, що кошовий із старшиною “обабився”, тобто розлінувався, зробився “ганчіркою” і тому уникає воєнної небезпеки, що треба обрати нового кошового, який би частіше водив козаків на бій.

Окрім загальних військових рад, у запорозьких козаків були ще ради “до куренів”, які вони зазвичай називали “сходками”; курінні сходки відбувалися тоді, коли старшина й отаман не бажали скликати загальну раду. Тоді в курені кошового збиралися курінні отамани, а у нараді брали участь лише вибрані особи. Це бувало переважно тоді, коли йшлося про якісь незначні походи, про прикордонні роз’їзди або ж про таємні і термінові справи, що вимагали суворой таємниці і негайного виконання. Прикладом такої приватної сходки може бути таємна рада Б. Хмельницького відразу після прибуття його на Запоріжжя з України: з’явившись у Січ, Б. Хмельницький спочатку довго радився у кошового і військової старшини. Тут він виклав ті причини, які змусили його втікати з Польщі, і лише після цієї приватної сходки було тоді скликано Загальну військову раду.

Окрім цього, були ще сходки по паланках, але вони торкалися цілком незначних питань і відбувалися між жонатими козаками, які жили здебільшого господарськими інтересами далеко від Січі по слободах і окремих зимівниках. А у справах, що стосувалися усього війська, козаки-зимівчакі вирушали в Січ і там брали участь у загальних військових радах.

Запорізькі козаки протягом всього свого історичного діяння мали своє керівництво, що мало бути неодруженим і щороку змінювалось. Повний склад керівництва з різних відомостей становив: 49, 118, 149 чоловік. Вони були: військові начальники – кошовий отаман, суддя, осавул, писар, курінний отаман; військові чиновники – підписарій, булавничий, хорунжий, бунчужний, пірначій, підосавулій, довбиш, піддовбиш, пушкар, підпушкар, гармаш, товмач, шафар, підшаферій, кантаржій, канцеляристи; похідні й паланкові начальники – полковник, писар, осавул, підписарій, підосавулій. Важко встановити початковість складу запорозьких властей, але чин кошового існував уже в XVI ст., а от посади військового писаря на той час ще не було.

Кошовий отаман, військовий суддя, військовий осавул і військовий писар становили категорію військової старшини, які займали вищий щабель військової ієрархії. До них інколи зараховували курінних

отаманів та старших козаків – бувших старшин, які з певних причини поступилися своїми знаннями іншим особам; а решта з перелічених становили “молодшу старшину”, тобто командирів, “військових службовців”, або паланкову й перевізну старшину.

У мирний час військова старшина керувала адміністративними та судовими справами війська. А у воєнний час – очолювала козаків, поступаючись своїм місцем наказній старшині, проте по завершенні воєнних дій знову повертала ці права керівництва.

Кошовий отаман об’єднував у своїх руках військово, адміністративну, судову та духовну владу. У воєнний час кошовий був головнокомандуючим, своєрідним фельдмаршалом війська і діяв як необмежений диктатор. Він міг, наприклад, викинути непокірного за борт човна, або наказати тягнути його на мотузку на шії за важким обозом.

У мирний час кошовий отаман був юридичним володарем Запоріжжя, тому керував усіма областями козацьких вольностей з їх паланками, селами, зимівниками, відігравав роль верховного судді над тими, хто завинив; також вважався зверхником запорозького духовенства для призначення духовних осіб або звільнення їх.

Всього за 200-літню історію Запорізької січі було обрано 71 кошового отамана, з них найбільше разів був обраний І. Сірко – 15 разів, та П. Калнишевський, який був останнім кошовим отаманом – 10 разів.

Обов’язки кошового полягали у тому, що він затверджував усіх обраних радою нижчих від себе урядовців, узаконював розподіл “за лясами”, тобто за жеребом, земель, сінокосів, рибних місць, місць полювання, приймав у Січ нових осіб, відпускав старих козаків з Січі, видавав атестати заслуженим товаришам, надсилав ордери паланковій старшині, вступав у дипломатичні відносини з сусідніми країнами, отримував королівські універсали, царські укази, гетьманські ордери. Офіційно кошовий підписувався: “мосціпане пан кошовий отаман”, а неофіційно – “батьком, панотцем, вельможним добродієм”. Як знак своєї гідності він на громадських зборах тримав у руці металеву, або (за відсутності її) тростинову булаву. У церкві мав окреме місце, різьблене з дерева і пофарбоване на зелений колір. На час своєї відсутності на Січі він призначав заступника, що звався намісником отамана або наказним отаманом. Та все-таки кошовий отаман не був необмеженим правителем запорозького війська. Отже, кошовий отаман насправді був старшим серед рівних, “батьком” для всіх козаків, маючи більше моральні, ніж дисциплінарні права. Його владу обмежували

три обставини: звіт, час і рада. Кожен кошовий щороку, 1 січня, під час виборів військової старшини повинен був скласти звіт про всі свої дії та вчинки, що стосувалися війська. А коли за звітний період з його боку виявлявся якийсь злочин щодо війська, якесь несправедливе рішення суду, якийсь незаконний вчинок – йому могли навіть винести смертний вирок.

Без рішення загальної ради всього запорозького війська кошовий отаман нічого не міг і не смів здійснити. Тому на всіх ордерах і розпорядженнях та листах, що їх розсилалося від імені кошового з Січі, завжди ставили підпис не лише кошового, а з усієї старшини.

Якщо необхідно було вирішувати якусь важливу військову справу, то кошовий отаман скликав усе товариство на загальні збори, ставав під військовим прапором, вклонявся кілька разів низько зборам і, стоячи весь час, поки тривала рада, звертався до присутніх, або засуджуючи якийсь злочин, або довірливо-шанобливо прохаючи у війська якоїсь прихильності до себе. Козаки слухали його дуже уважно, а потім голосно висловлювали свої думки і, в разі незгоди з кошовим, висловлювали це як тоном, так і різними жестами. Якщо вимоги кошового вони вважали зовсім недоречними чи недостатньо аргументованими, то могли цілком відмовитися коритись його наказам і позбавляли загальної поваги.

Наведене свідчить та підтверджує положення про практичну відсутність авторитаризму і наявність високого рівня демократизму на Січі.

Кошовий отаман мав біля себе, насамперед під час воєнних походів, від 30 до 50 осіб, які виконували функції ад'ютантів. Життя кошового отамана, як і решти старшини, мало чим відрізнялося від життя решти козаків, він перебував завжди в тому самому курені, в якому був і до обрання кошовим, ведучи однаковий спосіб життя з козаками.

Військовий суддя був другою після кошового особою Війська Запорозького, його також обирали на військовій раді із простого загалу. Суддя був охоронцем тих давніх звичаїв і порядків, на яких базувався весь устрій козаків. У своїх рішеннях він керувався не писаним законом, якого в запорожців взагалі не було, а переказами, давніми правилами й традиціями, що передавалися в усній формі від покоління до покоління. Військовий суддя мав судити винуватих швидко, правдиво і безкомпромісно. Він розглядав кримінальні та цивільні справи і виносив винуватим вироки, але залишав проте остаточне ухвалення кошовому отаману або військовій раді. Часом військовий суддя міг замінити

кошового, називаючись “наказним кошовим отаманом”. Він також виконував обов’язки скарбника і начальника артилерії. Зовнішньою ознакою влади військового судді була велика срібна печатка, яку він мусив мати при собі під час військових зборів чи рад та прикладати до паперів, які були ухвалені всією радою. Суддя, як і кошовий отаман, не мав окремого житла та харчування, а проживав і харчувався разом із козаками свого куреня.

Військового писаря, як кошового та суддю, запорожці обирали на загальній раді. Він завідував усіма писменими справами війська – надсилав листи, накази, вів рахунки, складав листи до різних правителів і вельмож від імені всього Запорозького Війська. Також отримував усі накази, ордери, листи, що надходили у Січ від різних державних чи приватних осіб на ім’я кошового та всього війська. Військовий писар у козаків завжди був один, але обов’язки його вважали такими важливими, що якби хтось відважився замість нього писати від імені коша чи приймати писемні справи на його ім’я, то його безжалісно страчували. Значення військового писаря на Січі було великим: багато хто з числа їх впливав на настрої всього війська, тримав у своїх руках усі нитки політики і громадського життя певного періоду. Можна стверджувати, що за сучасною термінологією, становище запорозьких писарів можна було визначити як начальників штабів. При кожному військовому писарі були помічник і кілька чоловік його штабу, хоча справжньої канцелярії для писаря не було на Запоріжжі, а все оформлювалось у його житлі.

Військового осавула, як і кошового отамана, суддю й писаря, обирала загальна рада простих козаків. Обов’язки його були дуже складні: він стежив за дисципліною і пристойністю серед козаків у мирний час на Січі, а у воєнний – у таборі. Також він стежив за виконанням судових вироків за рішенням кошового чи всієї ради як у Січі, так і у віддалених паланках війська. Він здійснював дізнання з приводу різних суперечок чи злочинів серед сімейних козаків. Займався він і заготівлею продовольства для війська на випадок війни, приймав поповнення і, за наказом кошового, розподіляв його відповідно до посади кожного старшини. Також він мав захищати інтереси війська на прикордонних лініях. Він їхав попереду війська для розвідки неприятеля. Стежив за ходом битв, допомагаючи різним частинам під час бою. Усі чотири перераховані особи – кошовий, суддя, писар і осавул – становили Запорозьку військову старшину, яка відала військовими, адміністративними, судовими і навіть духовними справами всього Запорозького Війська, наступні після них службові особи лише допомагали головним і виконували їх розпорядження та накази.



Після запорозької військової старшини йшли курінні отамани, часто їх називали просто “отамани”, їх було 38 – за числом куренів Запорозької Січі. Посада їх була виборною, як і інші. Курінним обирали людину кмітливу, хоробру, рішучу, часом із колишньої військової старшини, але здебільшого із простих козаків. Вибори курінного отамана були приватною справою лише конкретного куреня, що виключало втручання козаків іншого куреня. Курінні отамани насамперед виконували роль інтендантів у Січі, тобто займалися постачанням харчами і дровами власного куреня, вони мали зберігати гроші і майно козаків у курінній скарбниці. Улюблених курінних отаманів запорозькі козаки часом слухались більше, ніж кошового чи суддю, тому кошовий отаман у важких і небезпечних ситуаціях часто діяв на все військо через курінних отаманів. Отже, курінні отамани були наче посередниками між старшиною і простим товариством, а інколи і знаряддями у руках кошового, насамперед у тих випадках, коли якась справа вимагала негайного вирішення всього війська, а військо або ухилилося від швидкої відповіді, або цілком не погоджувалося.

Після військової старшини й курінних отаманів йшли так звані “батьки”, тобто колишні запорізькі старшини, що залишили ці посади через вік чи хворобу або передали їх іншим після військової ради. Досвідченість, прославлена відвага, відчайдушне молодецтво у попередні роки давали їм право бути опорою всього війська, носіями всіх його переказів і суворими виконавцями козацьких звичаїв. На радній площі вони займали місце відразу після військової старшини, під час війни – керували окремими загонами. Вони втихомирювали молодих козаків, які порушували ситуацію, а часто навіть не поминали й самого пана кошового, коли бачили в чомусь його порушення одвічних порядків громади.

За військовою старшиною слідували військові службовці: довбиш, пушкар, товмач, кантаржій, шафор, канцеляристи й шкільні отамани.

Військовий довбуш, інакше – политаврник, відав військовими литаврами, якими скликав козаків на ради. Часто він виконував низку інших обов’язків, зокрема поліцейських: роздягав засуджених злочинців і приковував їх до ганебного стовпа на площі, був присутнім при виконанні судових вироків, змушував населення до швидкої сплати податків, стягував на користь війська мито й перевізну плату через ріки.

Військовий пушкар завідував усією запорозькою артилерією: гарматами, мортирами, порохом, дробом, свинцем, ядрами й кулями. Окрім того, він був наглядачем військової в’язниці.

Військовий товмач виконував обов'язки військового перекладача, повинен був знати мови народів, які мали відносини з козаками чи проїжджими через їх землю: поляків, турків, татар, греків, вірмен, молдаван тощо. Він візував їх посвідки, оголошував їм вимоги Запорозького коша, був посередником, читав грамоти, прислані на Січ. Як людину, обізнану з різними мовами, Кіш нерідко таємно відряджав військового товмача для розвідки на кордоні Запоріжжя.

Військовий кантаржій (від турецького “кантар” – вага) був охоронцем військових ваг і мір, що були нормою для ваг та мір всіх торговців і продавців, які жили в Січі. Водночас він збирав податок на користь війська з усіх привезених у Січ товарів, продуктів, напоїв, розподіляючи їх між козацьким товариством, старшиною і церквою.

Військові шафарі збирали прибутки на користь війська, але не в Січі, а на головних перевозах через Дніпро, Буг, Самару з проїжджих купців, дрібних торговців. Вони вели книги прибутків-видатків, мали при собі козацькі команди і суворо стежили за порядком, за пересуванням вантажів через переправи.

Військові канцеляристи, які поділялися на старших і молодших, тримали в своїх руках шкільні кошти та дбали про харчування і проживання юнацького та дитячого товариства.

До військових службовців належали також булавничий, який зберігав булаву кошового, бунчуковий – відав військовими бунчуками, і хорунжий – відповідав за хоругву, тобто військовий прапор.

Найнижчими за рангами чиновниками були громадські отамани, які стежили за ладом і добропристойністю серед запорозького суспільства паланок у слободах та зимівниках. Безпосередньо за січовою старшиною йшла старшина похідна й паланкова, вона стояла вище за військових службовців, але діяла поза Січчю. Цю старшину представляли: полковник, якого ще називали сердюком, осавул і писар. Вони діяли або у воєнний час у сухопутних і морських походах, або в мирний час – при переслідуваннях розбійників. Паланкову старшину представляли полковник (сердюк), осавул, писар, підосавулій і підписарій. Їх влада поширювалась на паланку.

Організація козацького самоврядування Запорозької Січі дає підстави стверджувати, що тут були зародки української державності. Адже вся система органів мала можливість виконувати і забезпечувати як внутрішні, та і зовнішні функції, властиві державній владі: військово-адміністративні, судові і господарські. Запорозьке козацтво виробило власну державну організацію, яка найповніше відповідала національному характерові українців і потребам часу. Вона мала форму

демократичної республіки з найширшою участю в управлінні козацьких мас. Народопрямство гарантувало життєвість козацької держави в екстремальних умовах існування. Безперечно, Запорозька Січ була християнською козацькою республікою, де глибокий демократизм суспільно-політичного устрою освячувався відповідною ідеологією.

### **3.6. Гетьманське правління під російським протекторатом 1654 – 1764 рр.**

Основні засади державної організації Гетьманщини визначив Переяславський договір, а її модель була зумовлена надзвичайним станом, який існував на українських землях від початку національно-визвольної війни під проводом Б. Хмельницького. Для виконання владних функцій було пристосовано військово-адміністративну полково-сотенну організацію реєстрового козацтва. Дехто із дослідників порівнює її із військовою диктатурою, здійснюваною гетьманом і вищою старшиною від імені козацтва, що було підкріплено титулатурою Б. Хмельницького та його наступників у дипломатичному листуванні – гетьман Війська Запорозького.

Прототипом державного апарату Гетьманщини стали установи Запорізької Січі, в якій вся влада належала козацькому війську. Саме у ній сформувалась самобутня організація козацького самоврядування, яка згодом стала основою державного механізму Гетьманщини.

Гетьманщина, її державний устрій та система державного управління визріли саме у надрах Запорізької Січі. Вона перейняла не лише організаційну структуру управління, але й основні принципи організації державного урядування, які базувались на широкому народовладді. Трирівнева система державного управління Гетьманщини (генеральний, полковий та сотенний рівні) стала унікальним явищем в історії українського та світового державотворення. Вона не базувалась безпосередньо на старій державній традиції Київської Русі, а зародилась на хвилі козацького повстання проти Польщі і була пройнята духом свободи та демократії. Вона поєднала в собі народовладдя Запорізької Січі та елементи мілітарної організації управління, зумовленої викликами часу.

З перших днів національно-визвольної війни фактична влада перейшла до запорізького війська. Генеральний уряд на чолі з гетьманом виконували функції кабінету міністрів і займався організацією держави. Перед новою державою постали два основних завдання: забезпечення

нормативно-правового функціонування економічної системи, правопорядку, захисту українського населення та захист незалежності й території держави. У військових умовах у Гетьманщині склався становий державний устрій. Всі адміністративні функції після ліквідації польсько-шляхетського державного апарату стала виконувати козацька старшина.

На верхівці владної організації Гетьманщини стояли три управлінські інституції: Генеральна (Загальна військова) рада, Старшинська рада, гетьман. Вищим державним органом виконавчої влади Гетьманщини був Генеральний уряд.

Генеральна козацька рада була одним із вищих органів державної влади Гетьманщини. Вона походить із Запорозької Січі. Із суто військової вона в процесі українського державотворення трансформувалась в орган державного управління. Як установа прямого народовладдя, вона репрезентувала волю усього козацтва і формувалась шляхом скликання гетьманом, генеральною старшиною або простими козаками всього війська.

У першій половині XVII ст. у формуванні ради з'являються елементи представництва від полків і сотень. Така рада налічувала понад 4 тисячі учасників, хоч норма такого представництва юридично визначена не була. Саме невизначеність норм представництва на генеральних радах вносила суттєвий недолік у функціонування державно-управлінської системи Гетьманщини. Так, старшина, невдоволена ухваленими на раді рішеннями, отримувала можливість апелювати до російського царя чи польського короля. Це сприяло анулюванню постанов і зумовлювало дестабілізацію в країні.

Запровадження представницького принципу формування Генеральної військової ради через участь у її роботі лише старшини та виборних “чолнійших” козаків було зумовлене об'єктивною необхідністю вдосконалення ради та намаганням гетьмана й козацької старшини усунути простих козаків від участі у вирішенні найважливіших державних справ. Подібні заходи сприяли трансформації Генеральної ради з інституту прямого волевиявлення в представницьку установу.

Генеральна військова рада не мала встановленого місця й періодичності проведення. Кожного разу час та місце, мету проведення ради визначав гетьманський універсал. Ним і санкціонувалось скликання ради. Основні організаційні функції виконували гетьман та старшина. Вони оголошували початок роботи ради, закриття чи перенесення засідання на інший час, виносили на розгляд ради питання,

здійснювали нагляд за дотриманням процедури, фіксували рішення ради.

До компетенції Генеральної ради, відповідно до норм козацького звичаєвого права, належало: вибори гетьмана і генеральної старшини та усунення їх від влади, ратифікація міждержавних угод, санкціонування законів, прийняття рішень з питань війни та миру, судочинство. Доцільно зазначити, що загальна рада жодного разу не скористалась правом позбавити гетьмана і генеральних старшин займаних посад та здійснити над ними суд.

На Генеральній раді козаки мали право обговорювати винесені на розгляд справи, висувати власні пропозиції. Будь-яке питання рада ухвалювала простою більшістю голосів. Голосування було відкритим та одноосібним, відбувалось за допомогою вигуків, а вразі прийняття схвального рішення – підкиданням шапок. Підрахунок голосів не проводився. Ухвалення рішень фіксувалось на слух чи візуально.

Право брати участь в роботі Генеральної ради мали також делегації від міщан та духовенства. Селяни до такої участі не допускались. Генеральний уряд інколи запрошував спостерігачів від іноземних держав. Участі в раді могли бути позбавлені особи, що вчинили державний злочин або участь яких була небажаною з політичних міркувань.

Найчастіше такі ради скликав правобережний гетьман П. Дорошенко (1665 – 1676 рр.) перетворивши її, по суті, в постійний законодавчий орган. На Лівобережжі ж, за винятком “Чорної ради” 1663 р., роль таких рад була значно слабшою – вони скликалися практично лише для формального затвердження вже визначеної старшинами і царським урядом кандидатури гетьмана, рідше – для формального санкціонування рішень старшинської ради. З Гетьманщиною різко контрастувала Запорізька Січ, де Загальна козацька рада зберегла свою політичну силу до самого кінця. Деякі гетьмани визнавали пріоритет Загальної козацької ради, інші (Б. Хмельницький, І. Самойлович, І. Мазепа) його заперечували.

У другій половині XVII ст. Генеральна рада почала втрачати своє політичне значення. Гетьман та козацька старшина поступово перетворили її у формальний засіб легітимного приходу до влади. У кінці XVII ст. рада взагалі перестала скликатись. Для занепаду Генеральної військової ради як органу прямого народовладдя визріли об’єктивні причини. Зокрема, вона була досить громіздкою і непередбачуваною, законодавчо неврегульованою інституцією. Її реформуванню перешкоджала несприятлива військово-політична та соціально-економічна ситуація, яка

склалась в Гетьманщині в другій половині XVII ст. Також у забезпеченні виконання Загальною козацькою радою її владних повноважень не були зацікавлені гетьмани та козацька старшина, адже вона обмежувала владу останніх і вони при можливості відмовлялись від її скликання. Дискредитувало діяльність Генеральної ради і те, що у 50–60 рр. XVII ст. вона використовувалась претендентами на гетьманство і старшинськими угрупованнями як інструмент у політичній боротьбі за владу. Окрім цього, в послабленні політичної ролі Загальної козацької ради була зацікавлена Московська держава. Починаючи з 1669 р. скликання Генеральної ради санкціонувалося російським царем.

Із занепадом ролі Генеральної ради в Гетьманщині помітно зростало значення Старшинської ради. Практика скликання старшинських рад була запозичена від Запорозької Січі, де вони виконували роль органу влади для вирішення нагальних поточних справ, підготовки реалізації прийнятих Загальною військовою радою постанов. На початках існування Гетьманщини Старшинська рада була основним органом загальнодержавної влади. Її рішення були обов'язковими для гетьмана. Зі зростанням політичної ваги постаті Б. Хмельницького, значення Старшинської ради занепадало, і в останні роки свого правління він все рідше її скликав. У часи правління наступників Б. Хмельницького значення Старшинської ради зросло.

Старшинська рада існувала у трьох іпостасях:

– Мала Рада (до її складу належали гетьман та Генеральна старшина);

– Велика Рада (у її складі були гетьман, Генеральна старшина, полковники та полкова старшина);

– ширші збори Старшинської ради, до складу якої, крім гетьмана, Генеральної старшини, полковників та полкової старшини, належали сотники, міська рада та вище духовенство. Вони скликались двічі на рік – між Різдом і Водохрещем та на Великдень.

У першій половині XVII ст. Старшинська рада свої засідання проводила в гетьманській резиденції, а за необхідності – і в інших місцях. Вона вирішувала військові, дипломатичні, судові, адміністративно-господарські справи: узгоджувала кандидатуру гетьмана, обирала наказного гетьмана, здійснювала переговори з іноземними посольствами та направляла власні делегації, приймала рішення про проведення військових операцій, судила козацьку старшину, завідувала військовим скарбом тощо.

До виняткових прерогатив Старшинської ради належала зовнішньополітична сфера. Участь старшини у визначенні та реалізації

зовнішньополітичного курсу Гетьманщини була зафіксована у нормах угод українських гетьманів із російськими царями (Коломацькі статті, Конституція П. Орлика 1710 р.). До компетенції Старшинської ради належали питання регулювання податкової політики, право розпоряджатись разом із гетьманом земельним фондом. Важливе місце вона займала у процедурі виборів гетьмана. Незважаючи на те, що юридично елекційне право належало до прерогатив Генеральної ради, дуже часто результати виборів визначались вже на Старшинській раді. Так, на старшинських радах на посаду гетьмана були обрані І. Виговський, Я. Сомко, П. Дорошенко, Д. Многогіршний. Інколи засідання Старшинської ради, на якій обговорювалось питання виборів гетьмана, відбувалось перед зібранням Генеральної ради. Так було зроблено при обранні на гетьманство І. Самойловича (1672 р.), І. Мазепи (1687 р.), І. Скоропадського (1708 р.), Д. Апостола (1727 р.).

Формування Старшинської ради регулювалося гетьманськими універсалами та козацьким звичаєвим правом. Основних її учасників – генеральних старшин і полковників – запрошував гетьман за допомогою усного або письмового оповіщення. До участі в засіданнях ради запрошувалися насамперед полковники та генеральна старшина.

На початках існування Козацької держави на підставі “давніх прав і вольностей” Старшинська рада підпорядковувалася Генеральній раді, яка мала право скасовувати її постанови. Але в процесі розбудови державно-управлінської системи Гетьманщини Старшинська рада вийшла з-під контролю Генеральної ради. Козацька старшина, користуючись своїм панівним становищем, за умов відсутності розмежування повноважень між установами Генерального уряду, намагалася зосередити у своїх руках якомога більше влади. Упродовж другої половини XVII ст. Старшинська рада, порушуючи козацькі звичаї, перебрала на себе частину повноважень Генеральної ради.

Важливе місце у системі центральної адміністрації Гетьманщини відіграв інститут гетьмана, адже зміна влади гетьмана неодмінно позначалась на державно-правовому становищі Гетьманщини. Посада гетьмана була виборною, але процедура виборів втратила своє початкове демократичне спрямування часів Запорозької Січі. Право обрання гетьмана було закріплено за Генеральною радою. Це було зафіксовано у положеннях “Березневих” та інших гетьманських статей. Однак фактично козацька старшина висувала власного кандидата і формувала такий склад виборців, який проголосував би за нього. Вибори гетьмана Загальною військовою радою були формальними.

Правовою основою влади гетьмана були норми усного звичаєвого права “давні права та вольності”, міждержавні договори, законодавчі акти Гетьманщини. Конституційним актом діяльності гетьмана за своєю суттю стали прийняті загальною військовою радою у червні 1648 р. “Статті про устрій Війська Запорозького”.

Козацьке право визнавало за гетьманом законодавчі повноваження. Він видавав універсали – правові акти, що мали силу закону. Гетьман був головою виконавчої влади, очолював Генеральний уряд. Йому належало право остаточного затвердження на посадах полкової і сотенної старшини. Також гетьман був головнокомандувачем збройних сил Гетьманщини. Він складав козацький реєстр, видавав накази про передислокацію, мобілізацію чи демобілізацію козацьких полків. Гетьман відав питаннями зовнішньої політики, представляючи Військо Запорозьке за кордоном, підписував міждержавні угоди та складав присягу при їх укладенні. Гетьманові належали широкі судові повноваження. Він очолював судову колегію Ради старшин, а за необхідності – колегію Генерального суду – виступав вищою апеляційною інстанцією.

З часом демократичні принципи козацького права стали на перешкоді розширенню повноважень гетьмана. Тому гетьмани, укладаючи угоди з Річчю Посполитою та Московським царством, намагалися законодавчо закріпити не тільки українську державність, але і значні власні повноваження. Гетьмани або перевищували повноваження, які належали їм за козацьким правом, або ж, навпаки, втрачали частину юридично закріплених за ними повноважень. Адже влада кожного гетьмана залежала від його особистих якостей, від підтримки старшини та козацького війська, а з кінця 50-х рр. XVII ст. – і від прихильності царя.

Гетьманам удалося законодавчо встановити довічність влади. Однак до самої смерті владу утримував лише Б. Хмельницький. Намагання кандидатів у гетьмани та старшинських угруповань при будь-яких обставинах прийти до влади в період 1657 – 1672 рр. призвело до частой зміни гетьманів і значною мірою підірвало авторитет гетьманської влади.

Влада гетьмана протягом всього періоду існування Гетьманщини була досить значною: від нього залежало роздавання земельних маєтностей за службу та військові заслуги, призначення на посади. Старшина повністю залежала від гетьманської ласки, хоча й намагалася боротися проти цього доносами на гетьманів у Москву. Тож для гетьмана важливу роль відігравали особисті зв'язки в московському уряді.



Гетьману належала вища законодавча влада: він видавав універсали, що мали статус вищих законодавчих актів. Як глава виконавчої влади гетьман розпоряджався державними витратами, організовував збирання податків, мав право на роздачу державних земель. Гетьман представляв державу у зовнішніх відносинах, був вищим воєначальником, часто сам призначав генеральну старшину й полковників. Гетьман був вищою апеляційною судовою інстанцією, мав право затверджувати судові вироки, інколи стосовно бунчукових товаришів та козацької верхівки, самостійно розглядав судові справи.

Доцільно зазначити, що не всі з українських гетьманів мали однакові повноваження. Найширші повноваження вдалось зосередити у своїх руках Б. Хмельницькому. Його авторитет у народних масах був надзвичайно великий. Фактично він був диктатором, “самодержцем руським”, як він себе іноді називав. У ролі єдиновладця Б. Хмельницькому вдавалось утримуватися завдяки високим особистим якостям, харизмі.

Гетьман на правах головуючого належав до складу Загальної військової і Старшинської рад, які без його участі не були правочинними приймати рішення. Він скликав та розпускав дані ради, вів їх засідання, визначав коло питань, що належали до розгляду. Важливим моментом у зміцненні влади Б. Хмельницького було визнання його як носія вищої державної влади правителями інших країн.

Старшинський корпус, на якому базувався під час свого правління Б. Хмельницький, складався із трьох угруповань лідерів:

– реєстрової старшини Війська Запорозького довоєнних часів, об’єднаної почуттям станової солідарності незалежно від шляхетського чи ні походження. З цього кола вийшов і сам Б. Хмельницький та його найближчі соратники (І. Богун, Ф. Вешняк, брати Нечаї, М. Пушкар, Ф. Лобода та інші);

– шляхтичів, які до 1648 р. не були пов’язані персонально із козацьким світом. Більшість із них перейшла на бік Б. Хмельницького після його перших перемог, керуючись почуттями національної солідарності. Серед них доцільно виділити І. Виговського, який починав свою кар’єру канцеляристом і адвокатом у Луцьку. Саме завдяки його професійним зусиллям протягом 1648 р. був сформований адміністративний і дипломатичний штаб Б. Хмельницького – Генеральна військова канцелярія. Саме група шляхтичів майже стовідсотково укомплектувала штати Генеральної канцелярії, адже ця служба вимагала освіти, знання законів, канцелярсько-бюрократичної техніки і етикету дипломатичних відносин;

– вихідців із міщан, козацької черні, селян (Я. Сомко, С. Пободайло, М. Кривоніс).

Після смерті Б. Хмельницького царський уряд усіляко обмежував повноваження гетьманів. Зокрема, обмеження влади гетьмана відбулось у період правління І. Виговського, Ю. Хмельницького, І. Брюховецького. Причиною цього стала непослідовна політика гетьманів, боротьба за владу між старшинськими угрупованнями, активна протидія інституту гетьмана царського уряду. Стабілізувалась дещо ситуація в часи правління І. Самойловича та І. Мазепи.

Обрання нового гетьмана супроводжувалося складанням статей, які визначали взаємовідносини України й Росії, гетьмана і царя. Гетьманські статті називалися за місцем їх підписання: Переяславські (Ю. Хмельницького, 1659 р.), Батуринінські та Московські (І. Брюховецького, 1663, 1665 рр.), Глухівські (Д. Многогрішного, 1669 р.), Конотопські (І. Самойловича, 1672 р.), Коломацькі (І. Мазепи, 1687 р.), Решетилівські (І. Скоропадського, 1709 р.), “Рішучі пункти” (Д. Апостола, 1728 р.). За змістом ці акти здебільшого були конституційними. Однак із плином часу вони дедалі більше обмежували права гетьманів і старшини. За Переяславськими статтями 1659 р. гетьману не дозволялося приймати послів, брати участь у військових походах без попереднього дозволу царського уряду. Глухівські статті 1669 р. заборонили гетьману безпосередні дипломатичні зв’язки з іноземними державами.

У розвитку інституту гетьмана в окремі періоди поширеними були авторитарні тенденції та прагнення до трансформації виборної гетьманської влади у спадкову монархічну. Найбільше вони проявились в часи правління гетьманів І. Виговського, Д. Многогрішного, І. Самойловича, І. Мазепи. Кожен із них намагався зосередити у своїх руках значні повноваження та ще за життя визначити свого наступника. Найбільше це вдалось Б. Хмельницькому, який в останні роки свого життя, порушуючи “давні права та вольності”, перебрав на себе повноваження Загальної військової та Старшинської рад. Він призначав та усував із займаних посад генеральних старшин та полковників, привласнив право розпоряджатись військовим скарбом, визначав фінансову політику Гетьманщини, розпоряджався загальнодержавним земельним фондом. По суті, в часи його гетьманування відбулась зміна республіканської форми правління на монархічну. Проте ця модель влади не була закріплена законодавчо. Вона трималась лише на авторитеті Б. Хмельницького і не набула розвитку в другій половині XVII ст.

Відповідно до козацького звичаєвого права, існувала посада наказного гетьмана – тимчасово виконуючого обов'язки гетьмана. Він призначався, коли вмирав або був відсутнім гетьман, що стояв при владі. У такому випадку наказному гетьману тимчасово належала повнота влади постійного гетьмана. Повноваження наказного гетьмана визначалися тими обставинами, з огляду на які його було призначено або обрано. Найширші повноваження отримував наказний, обраний радою на період, коли посада гетьмана залишалася вакантною. Він виконував функції головуєчого під час засідань Загальної військової ради і Ради старшин, очолював Генеральний уряд. Наказному гетьманові підпорядковувалися генеральні старшини і полковники. Йому належали значно вужчі повноваження порівняно з “совершеним” гетьманом. Зокрема, він не мав права скликати Загальну військову раду. Управління країною наказний гетьман повинен був здійснювати разом із Радою старшин і Радою генеральної старшини та під їх контролем. Універсали наказного гетьмана затверджувала Рада старшин або Рада генеральної старшини. Наказний гетьман не мав права призначати та звільняти старшину, розпоряджатися земельним фондом та фінансами, здійснювати судочинство.

Водночас ще Б. Хмельницький про найважливіші справи радився з найближчими старшинами – генеральною старшиною та деякими полковниками, а іноді до цієї ради залучали ще й полкову старшину і сотників. Генеральна старшина відігравала важливу роль у системі організації державного управління Гетьманщини. Вона виконувала функції уряду. До її складу належали: генеральний писар; генеральний обозний; генеральний суддя; генеральний осавул; генеральний хорунжий; генеральний бунчужний; генеральний підскарбій.

Генеральні старшини були обов'язковими учасниками засідань Старшинської ради та найближчими порадниками гетьмана. Генеральну старшину призначав гетьман або обирала Старшинська рада на невизначений термін. Гетьман і Старшинська рада також звільняли генеральних старшин із займаних посад.

У другій половині XVII та на початку XVIII ст. існувало три способи сходження на старшинські уряди: через обрання на Генеральній раді; через обрання на Старшинській раді; через гетьманське призначення.

Відповідно до традицій Запорозької Січі, під час виборів нового гетьмана весь склад генеральної старшини ішов у відставку. Проте,

фактично, більшість старшин зберігали за собою свої посади. Втрачали владу лише ті, які були неугодні російській владі або були тісно пов'язані із попередніми гетьманами.

Територіальна організація влади в Гетьманщині була організована за принципами, на яких ґрунтувалась центральна адміністрація: народовладдя, становості, відкритості. На рівні полку ухвалюючим і контролюючим органом була полкова козацька рада. У ній за бажанням і змогою брали участь усі городові козаки, які були вписані до компутів полку. Полкова козацька рада мала однотипний із Генеральною військовою радою механізм формування та принципи функціонування. Їй належало право формувати полковий уряд, затверджувати або скасовувати його рішення. Оскільки полкова козацька рада обмежувала владні повноваження гетьмана, полковників і полкової старшини, вони не були зацікавлені в її розвитку. Тому генеральний і полковий уряди поступово на кінець XVII ст. перетворили полкову козацьку раду на формальність.

Представниками військової адміністративної влади на території полку та виконавцями доручень гетьмана, генеральних і старшинських рад були полковники. Вони фактично забезпечували владу гетьмана на місцях. Своім розвитком інститут полковника поступався тільки перед гетьманом. Владу полковники набували через вибори на полковій козацькій раді. Щоправда, здебільшого, вибори були формальними, а фактично полковників призначав гетьман або рада старшин, вони ж усували їх із посади.

Полковникам у межах полку належали значні військові, адміністративні, фінансові та судові повноваження. Вони забезпечували мобілізацію ввіреного їм військового підрозділу, дбали про його боєздатність, забезпечували його дисципліну, доглядали за станом фортифікаційних споруд тощо. Полковники здійснювали всю повноту розпорядчих функцій на підвладній їм території. Насамперед вони розпоряджалися земельним фондом ("рангові маєтності"), основою якого були колишні королівщини та землі, залишені шляхтою. Полковники розподіляли ці землі між старшиною й козаками як плату за несення ними військової служби. Вони також організували фінансову справу, керували збором податків до військового скарбу, віддавали в оренду промисли, що належали до військового фонду, збирали орендну плату. Повноваження полковників у поземельних і фінансових справах ставили під їх контроль також міське господарство і давали змогу втручатись у внутрішні справи міст.

Особу, яка тимчасово виконувала обов'язки полковника, називали наказним полковником. Інститут наказного полковника набув

поширення завдяки тому, що кандидатів на посаду полковника гетьмани часто призначали наказним і лише згодом, переконавшись у відданості наказного, затверджували його повновладним полковником.

Управлінською й технічною установою полкового уряду була полкова канцелярія. У межах полку вона виконувала загалом такі ж функції, що й Генеральна військова канцелярія на загальнодержавному рівні. Полкова канцелярія розвинулась у провідну установу полкового уряду. Вона забезпечувала механізм взаємодії генерального, полкового і сотенного урядів.

Модель адміністративного устрою полку копіювалася на сотенному рівні. Ухвалюючим і контролюючим органом у межах сотні була сотенна козацька рада. За механізмом формування та за принципами функціонування сотенна козацька рада була установою, однотипною з полковою козацькою радою. Їй належало право формувати сотенний уряд, затверджувати або скасовувати його рішення. Однак до кінця XVII ст. окремі повноваження сотенної козацької ради привласнили гетьман, полковник і сотник.

Військові, адміністративні та судові повноваження у межах сотні належали сотникові. Насамперед він виконував обов'язки командира військового підрозділу, персонально відповідав за боєготовність сотні, щорічно проводив мобілізацію й демобілізацію козаків. Під час воєнних дій сотник особисто командував сотнею. За невиконання наказу він мав право карати козаків смертю. Під керівництвом сотника сотенний уряд ухвалював рішення про надання чи відторгнення земельних угідь, про збір податків, розпоряджався скарбом сотні, проводив перепис населення й майна, провадив нотаріальні дії, встановлював повинності.

Сотники забезпечували виконання постанов вищого уряду, особисто контролювали збирання податків, стягнення мита, законність землеволодіння, будівництво фортець тощо. Крім того, на сотників покладалося виконання правоохоронних функцій. Вони організовували проведення попереднього слідства й дізнання, затримання збіглих селян і дезертирів. Сотник, зазвичай, очолював також колегію сотенного суду. Щоправда, компетенцію сотників законодавчо закріплено не було. Окремі їхні повноваження врегульовувалися козацькими звичаями та актами генерального й полкових урядів.

У своїй діяльності сотник спирався на сотенну старшину: осавула, писаря, хорунжого, а також курінних отаманів. Поруч із отаманами, які виконували тільки військові функції, дослідники вирізняють і “отаманів городових”, які мали лише адміністративну владу в містах, зокрема в резиденції гетьмана.

Виконавчо-розпорядчі функції на рівні сотні належали сотенним урядам. До їх складу належали сотник, городовий отаман, сотенні старшини, сотенна рада старшин і сотенна канцелярія. Право формувати сотенний уряд, затверджувати чи скасовувати його постанови належало сотенній козацькій раді, якій, відповідно до звичаю, він підпорядковувався. Сотенні уряди виконували функції робочих органів полкового уряду на місцях. На них покладалась реалізація рішень, ухвалених генеральним і полковим урядами. Тому вважають, що за винятком сотника і городового отамана, інститути сотенного уряду не набули значного вдосконалення й розвитку.

Розвиненою у Гетьманщині була система місцевого врядування. Міста Гетьманщини поділялися на дві основні групи – магістратські і ратушні. Міські громади магістратських та ратушних міст формували свій уряд, що складався з урядовців і служителів. Урядовців обирали та вони становили правлячу верхівку міського самоврядування. До них належали: війт, бурмістри, райці, лавники, а також й городові отамани.

Очоловав магістрат і ратушу війт. Посада війта існувала як у магістратських, так і в ратушних містах. Вона була виборною. Обраний війт затверджувався гетьманом, а війт Києва – царем. Влада війта була довічною. Війт, крім загального управління містом, виконував і судові функції. За чинними в Україні нормами магдебурзького права війт був суддею в карних справах. У магістратських містах він судив при участі засідателів-лавників, яких, як правило, було шість. Лавники поділялися на “старшую” і “молодую” лави, якими, очевидно, треба вважати обраних раніше і обраних нещодавно. Проте, як вже зазначалось, самостійних засідань міського управління в карних справах майже не було. Розгляд цих справ становив прерогативу полкового суду, до складу якого завжди належали війт та інші урядовці. Тому війти постійно згадуються як учасники судових засідань.

Важливу роль у системі міського самоуправління відігравали виборні магістрати, які склалися з ради (райці, очолювані бурмістром) і лави, або лавничого суду. Райці відали адміністративно-господарськими справами: міським господарством, організацією оборони міста, збиранням торгових мит підтриманням зв'язків із гетьманською адміністрацією та царськими воєводами. Члени лавничого суду (лавники), очолювані війтом, вершили судочинство за цивільними й кримінальними справами, виносили по них вироки, аж до смертних.

Щодо складу урядовців і служителів, то він був різним у кожному місті. Кількість бурмістерів неоднакова – найчастіше один або два. У

судових справах при переліку складу суду звичайно згадуються один в'їт і кілька бурмистерів. У "Правах" є норми, що вказують на те, що в ратушних містах мало бути три бурмистри, які заміщали райців і лавників. Незмінно в складі міського управління називається писар магістерський або ратушний. Райці й лавники були тільки у магістратських містах. Важче визначити становище городових отаманів. Часто вони були у складі міської старшини, іноді – сотенної. За своїм становищем передові отамани стали між старшинською і міською адміністрацією.

Дальшим кроком на шляху обмеження автономії Гетьманщини і прав міських громад було введення в кінці досліджуваного періоду російських комендантів, які контролювали як старшинську адміністрацію, так і міське самоврядування.

Сільське управління перебувало в руках сільської громади, яка складалася з дорослих самостійних господарів (як чоловіків, так жінок). Для догляду за порядком і для завідування сільськими справами громада обирала сільського в'їта та 2 – 5 осіб (лавників).

Отже, на відміну від тодішніх суворо централізованих моделей територіального управління європейських країн, що характеризувались повним занепадом місцевого самоуправління, заплутаністю та складністю управлінського апарату на місцях, у Гетьманщині територіальна організація влади зберегла і вдало поєднала принципи місцевого самоврядування часів Речі Посполитої та чітку вертикаль полково-сотенної системи місцевих органів державної влади. Їй були притаманні демократизм та відповідність особливостям адміністративно-територіального устрою, поєднання принципів централізації й децентралізації. Полковники та сотники, які очолювали, відповідно, полкову та сотенну адміністрацію, володіли значними військовими, адміністративними, фінансовими та судовими повноваженнями. Механізмом "стримувань" широких владних повноважень очільників полків та сотень була діяльність полкових та сотенних козацьких рад. Поруч із місцевою козацькою адміністрацією функціонувала система місцевого самоврядування. За більшістю міст Гетьманщини збереглися їх права і вольності, які існували з часів Речі Посполитої, а виразником інтересів міщанства залишались виборні органи влади – магістрати.

### **3.7. Конституція Пилипа Орлика 1710 р.**

На козацькій раді 5 квітня 1710 р. гетьманом України було обрано соратника І. Мазепи П. Орлика, а також було оголошено і прийнято

складену П. Орликом державну Конституцію України, яка називалася “Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорізького” (“*Pacta et Constitutiones legum libertatumque Exercitus Zaporoviensis*”). Це була перша писана конституція у світі.

Конституція П. Орлика не лише проголошувала незалежну Українську державу республікою, а й закладала підвалини поділу влади, юридично закріплювала систему виборів посадових осіб. Вона передбачала встановлення національного суверенітету й визначення державних кордонів, забезпечення прав людини, створення правового суспільства на засадах єдності і взаємодії трьох гілок влади – законодавчої (виборна Генеральна рада, що мала збиратися тричі на рік – Різдво, Великдень і Покрову), виконавчої (гетьман, дії якого обмежувалися законом, що виключало монархічну форму правління) і судової, підзвітної та контрольованої. Конституція закріплювала ще не знані у тогочасній Європі засади демократичного суспільства.

Конституція, до складання якої причетний сам П. Орлик та його прибічники – старшини Г. Герчик та А. Войнаровський, складалася зі вступу (преамбули) та 16 розділів (пактів). На відміну від сучасних конституцій, Конституція П. Орлика не мала поділу на статті. Навпаки, вона була більш подібна на літературний твір, умовно поділений на розділи, будучи, попри це, зразком унікальної правової пам’ятки.

Текст Конституції був складений латинською і тогочасною книжною українською мовами. У преамбулі Конституції була схематично викладена історія українського народу та Війська Запорізького, висловлювалася ідея споконвічного прагнення українців до власної державності. В усьому її тексті основною є думка авторів Конституції про природне право кожної нації на самовизначення з-під чужоземного панування. Автори Конституції вважали, що природним правом кожної нації є “право визволити себе від пресії і працювати, щоб восстановит те, що несправедливість і переможна сила у нас відібрала: всі знають, як ми трактувалися московською державою”. Далі у Конституції викладалась коротка історія українсько-московських відносин, починаючи з Переяславської угоди 1654 р. та закінчуючи повстанням під проводом гетьмана І. Мазепи. Перед новообраним гетьманом П. Орликом ставилося завдання вибороти незалежність України за підтримки Швеції. Шведський король Карл XII як “покровитель і протектор” України, затвердивши умови й акти обрання гетьмана, ставав гарантом незалежної України та недоторканності її кордонів.

В основному тексті Конституції проголошено принципи побудови Української держави. У 16 статтях Конституції визначено



державний статус Гетьманщини, її внутрішній лад та відносини з іншими державами. “Пакти й Конституція” П. Орлика визначали національно-державний суверенітет України. У статтях зазначалося: 1) Україна з обох частин Дніпра має бути звільнена від чужоземного панування; 2) Україна має бути повністю незалежною від Московщини та Польщі; 3) українські кордони вічні і недоторканні; 4) Україна перебуває під протекторатом Швеції; 5) Україна підтримуватиме союзницькі відносини з Кримським ханством.

Конституція наділяла гетьмана значними повноваженнями у сфері релігії; він, зокрема, мав право забороняти поширення та проповідання будь-якої релігії, крім православної, крім того, гетьман мав право встановлювати заборону на проживання в межах України послідовникам інших релігій, насамперед “облудного іудаїзму”. Для досягнення зазначених у цьому розділі цілей гетьман, після відновлення незалежності України, повинен був відновити автокефалію української православної церкви. Саме тому Конституція в першому розділі, разом із проголошенням атрибутів державності (утвердження кордонів, прав і свобод, фінансів, суспільного устрою), визначала і відновлення “власної церковної ієрархії та підпорядкування її традиційно Константинопольському патріарху”. З огляду на це, українське православ’я було проголошено панівною державною релігією. Згідно з Конституцією, Київська митрополія виходила з підпорядкування Московському патріархату і знову формально підпорядковувалася Константинопольському патріархові.

“Неподільність українських земель на Правобережжі та Лівобережжі”, непорушність кордонів України встановлювалися в розділі другому Конституції. Ними визнавалися кордони Української держави згідно зі Зборівською угодою Б. Хмельницького 1649 р. з урядом Речі Посполитої, а також згідно з договорами України з Туреччиною та Московською імперією. Територіальна цілісність України не могла бути порушена ні внаслідок нападів іноземних держав, ні через неправомірні рішення її правителів. Запорукою цьому мали бути гарантії, отримані П. Орликом від шведського короля Карла XII, який зобов’язувався не допускати “зневаги прав і вольностей, але й порушення кордонів і привласнення вітчизняних земель”. За шведським королем та його наступниками зберігався титул покровителів України, вони у майбутньому мали допомагати Україні у захисті її прав, привілеїв та кордонів. Україна проголошувалася на вічні часи вільною державою від чужого панування. Окремо обумовлювалася цілковита незалежність України від Московської імперії. Передбачалося також, що після війни

з нею повинні бути повернуті з її території усі невільники – українці, а московський уряд зобов'язувався компенсувати всю шкоду, завдану Україні. Повернення полонених мало бути здійснене також з боку Швеції.

Важливе значення для появи розділу про непорушність кордонів у тексті Конституції мав той факт, що шведський король Карл XII погодився оформити дану ним раніше гарантію української державної незалежності та кордонів Української держави, що урочисто стверджувалось у королівській “конфірмації” Бендерської конституції й “асекураційному дипломі”, виданих Карлом XII гетьманові П. Орликові 10 травня 1710 р. У них, зокрема, зазначалося, що “Швеція не складе зброї, доки ясновельможний пан гетьман і Військо Запорозьке з цілим Руським народом, звільнені від московського ярма, не будуть повністю привернені до давньої свободи і доки для них у майбутньому мировому трактаті не будуть якнайкраще передбачені і задалегідь визначені умови їхнього забезпечення та непорушність їх кордонів, щоб їх під жадним претекстом не гнобили сильніші сусіди або порушували в майбутньому їхні права”.

У розділі третьому Конституції П. Орлика йшлося про підтримання дружніх і “побратимських стосунків” з Кримом. Усвідомлення важливості та необхідності підтримання дружніх відносин із сусідніми державами, зокрема з Кримським ханством, зумовило закріплення в Конституції одним із перших такого питання: “закони близького сусідства нерозривно в'яжуть і тісно поєднують долю козацького народу з Кримською державою”. Це було спричинено не лише військовою безпекою, але й можливістю активного ведення торгівлі та отримання прибутків, у чому безпосередньо була зацікавлена козацька старшина, а також дрібніші верстви українського населення. Окрім того, цим пунктом Конституції унеможлилювалися також напади кримських татар на територію України з метою захоплення невільників та руйнуванням українських міст і сіл, що спричиняло занепад Півдня України.

Забезпеченню державно-територіальних, військово-політичних та економічних прав та інтересів Війська Запорізького, а також визнанню його особливого статусу присвячувалися четвертий та п'ятий розділи Конституції П. Орлика. Гетьманська влада брала на себе зобов'язання, “аби Дніпро і посідлості Війська Запорозького були очищені від укріплень і фортець московитів і повернуті у колишню власність Війська Запорозького”, “і у майбутньому не допускати там ані спорудження фортець, ані заснування городів, ані слобід з

обумовленим терміном” не тільки не дозволяти, але й “повинен надавати всіляку допомогу Війську Запорозькому для їхнього захисту”. У цьому полягала одна з майбутніх головних засад зовнішньої політики Української держави, яка не допускала присутності іноземних військ на українській території. Для забезпечення нормальної діяльності Війська Запорозького йому в довічне користування, “з усіма угіддями і перевозом через Дніпро” поверталось місто Трахтемирів (нині – Переяслав-Хмельницький район Київської обл.). В цьому місті, як і за часів Б. Хмельницького, мав розміщуватися шпиталь для козаків, “виснажених глибокою старістю чи ранами, чи то крайньою вбогістю”.

Окрім того, в законному володінні Війська Запорозького зберігався “весь Дніпро – згори, від міста Переволочної, аж до самого гирла, а також Переволочанський перевіз і саме місто Переволочну з городом Керебердою і рікою Ворсклою з млинами, що містяться на території Полтавського полку, та Кодацьку фортецю з усіма угіддями”. Лише Військо Запорозьке мало право “володіти і користуватися всіма річками, потоками і всіма визначеними угіддями в дикім полі аж по Очаків”. Такі широкі привілеї, надані Війську Запорозькому загалом та запорізьким козакам зокрема, пояснювалися потребою гетьмана у боєздатній і могутній військовій силі, яку на той час становили запорізькі козаки. Звичайно ж гетьман розраховував і на шведську армію, однак присутність у військовій коаліції і запорізьких козаків знімала з неї тавро окупаційної, сприяла підтримці і допомозі з боку місцевого населення. Зрештою, наявність за плечима гетьмана декількох десятків тисяч добре вишколених і озброєних вояків, давала змогу йому вести переговори зі своїми союзниками на рівних.

Шостий розділ Конституції П. Орлика був, по суті, найкращим відображенням прагнень української старшини. Саме в ньому йшлося про забезпечення політичних інтересів “гідних і заслужених у Війську Запорізькому осіб” супроти гетьманської сваволі, що виразно зазначалося вже в преамбулі до Конституції, де засуджено практику попередніх гетьманів Війська Запорізького, які, встановлюючи для себе значні привілеї, порушували при цьому давні звичаї і традиції та пригноблювали народ. Вихідним пунктом для цього розділу було негативне та вороже ставлення генеральної старшини до ідеї самодержавної влади. Називаючи діяльність попередніх гетьманів у сфері обмеження повноважень старшини “безправ’ям”, творці Бендерської конституції “склали угоду і затвердили з найяснішим гетьманом у ході виборів його ясновельможності закон, який повинен мати вічну силу у Війську Запорозькому”: “чільними радниками у

нашій Вітчизні мають бути генеральні старшини з огляду на важливість їхніх посад, а також через те, що вони постійно перебувають при боці гетьмана”; “після них у звичному порядку ті ж права народних радників нехай мають городові полковники”; окрім того, “з кожного полку необхідно вибрати зі згоди гетьмана до Генеральної ради як генеральних радників по одному визначному вислуженцю із людей розважливих і заслужених”. З цими генеральними особами, полковниками і генеральними радниками повинен гетьман та його наступники “радитися про безпеку Вітчизни, про спільне благо і про всі громадські справи і немає права нічого вирішувати, розпочинати і здійснювати своєю волею без попереднього розгляду і схвалення ними”.

Водночас Конституція П. Орлика декларувала розширення демократичних засад у суспільстві, що, власне, було відображено у шостому розділі. У цьому розділі були визначені основні принципи державного управління в Україні. В ньому йшлося про створення своєрідного козацького парламенту – Гетьманської військової ради. Вона мала збиратися “в резиденції гетьманській” тричі на рік – на Різдво, на Великдень і на Покрову.

До складу цього представницького державного органу мала належати вся старшина – “не лише полковники зі своєю старшиною і сотниками, не лише генеральні радники з усіх полків”, але й “також послі від Війська Запорозького Низового для участі і дораджування; “коли ясновельможний гетьман запропонує якісь питання для спільного розгляду, то всі вони повинні чесно й щиро, не дбаючи про жодний зиск – свій власний чи інших осіб, відкинувши лихі заздрощі і мстиві намисли, давати слухні поради в такий спосіб, щоб не заподіяти тим ані урази честі гетьмана, ані шкоди справам Вітчизни”. Проте і в інший час гетьман мав термінові “публічні справи”, зокрема щодо зовнішніх зносин, “управляти і відправляти” лише “з відома генеральної старшини”.

У період між засіданнями Генеральної військової ради найвища виконавча влада належала гетьманові й генеральній старшині. Уряди полковників і сотників, які були не тільки військовими керівниками, а й мали всю повноту влади на територіях підлеглих полків і сотень, теж були виборними. Уряд обирали “вільними голосами”, а гетьман тільки затверджував його.

Конституція Пилипа Орлика передбачала також інститут генеральних радників, які, крім сталої участі в Генеральній раді, були наділені повноваженнями у сфері управлінської діяльності, зокрема “достерігати справедливого ладу, брати участь в управлінні, кермуючи

з допомогою загальних порад, а також повинен приглядатися і рішуче виступати проти кривд і утисків посполитому люду”. Запровадження цього інституту було політичним завершенням процесу утворення старшинської аристократії (“значного військового товариства”) у Гетьманщині.

Розділ сьомий Конституції П. Орлика обмежував права гетьмана ще в одній сфері – у сфері судочинства, застерігаючи цим незалежність суддів при вирішенні кримінальних і цивільних справ. Так, зокрема, Конституція П. Орлика передбачала утворення Генерального суду, що повинен був розглядати справи щодо скарг на гетьмана, генеральну старшину, полковників, генеральних радників, знатних товаришів чи інших урядовців, “а понад то рядових козаків”. Гетьман сам не мав права карати особу за вчинення нею злочину або особисто призначити їй кару. Така справа, згідно з Конституцією, повинна була передаватися на “...розгляд Генерального суду. І хоч би яке неприхильне, а проте безсторонне рішення він ухвалив, – такому повинен кожен правопорушник підкоритися”. Цим Конституція сприяла розвитку та утвердженню незалежної судової гілки влади, забезпечувала незалежність та неупередженість Генерального суду, забезпечувала об’єктивність та справедливість при винесенні рішень.

Таким чином, за Конституцією в Україні формувалися три гілки влади: законодавча (Генеральна Рада), виконавча (гетьман і генеральна старшина) та судова (Генеральний суд).

У восьмому розділі Конституції П. Орлика генеральна старшина, “котрі справи до чиїх обов’язків та уряду належатимуть”, застерігала за собою також право обов’язкової доповіді гетьманові про усі військові справи Української держави. Саме генеральна старшина мала також виключне право отримувати від гетьмана рішення щодо цих військових дій, зокрема стратегії і тактики їх ведення.

Розділ дев’ятий Конституції П. Орлика містив норми про обмеження влади гетьмана у сфері фінансової системи. Так, зокрема, гетьман не міг використовувати у власних потребах ні “військовий скарб, ані надходження до військової скарбниці”, він не мав права “обертати їх на власну користь”, натомість зобов’язаний був “вдовольнитися власними чиншами і доходами, передбаченими для гетьманської особи й булави”. Окрім того, в Конституції встановлювався правовий захист земель та маєтностей Війська Запорізького, що ще раз наголошувало на його особливому правовому статусі в Українській державі: “ясновельможний гетьман не має права ані самовладно привласнювати собі громадських маєтностей і угідь Війська Запорізького, ані

розподіляти їх під яким не було б протектом іншим людям, менш заслуженим перед Вітчизною, а найпаче ченцям, священникам, бездітним вдовам, дрібним посполитим і військовим урядовцям, особистим слугам, дворакам та приватним особам”.

За рішенням гетьмана і згодою Генеральної ради обирався генеральний підскарбій, який відав державною казною й майном. Окрім того, у кожному полку обиралися “загальною ухвалою полковника і старшини обох станів – козаків і посполитих – по два підскарбії, теж запряжених, з визначніших маєтних людей”. До їх компетенції належало управління “полковими і цивільними прибутками і посполитими податками, заопікування ними і видатками”. Вони зобов’язувалися також щороку звітувати про свою діяльність. Важливі фінансові питання могли вирішуватися лише Генеральною радою. Доцільно зауважити, що саме Конституція П. Орлика вводила в життя практику обрання на головні посади у сфері фінансів осіб, які були “маєтними”, тобто фінансово незалежними. Вважалося, що такі особи будуть менш зацікавленими у зловживаннях при виконанні своїх обов’язків.

Гетьман зобов’язувався “пильнувати і докладати особливого старання, щоб простим козакам і посполитим не чинилось надмірних утисків, спустошливих поборів і здирств”. Полковники, сотники, отамани та інші військові і посполиті урядовці зобов’язувалися не використовувати козаків та посполитих людей для виконання панщини та інших приватних робіт, насамперед якщо вони “не є їхніми безпосередніми підлеглими ані слугами”. Окрім того, старшина не мала права використовувати працю ремісників без належної за це оплати.

Конституція гарантувала право власності на землі, встановлювала заборону на їх примусове відчуження або конфіскацію за будь-яку провину їх власника. Крім того, гетьману, як і його старшині, заборонялося приймати від будь-яких осіб подарунки або інші вигоди чи обіцянки в обмін на військові чи посполиті посади. Гетьману заборонялося призначати на такі посади осіб, які перебувають з ним у родинних відносинах чи здійснювати такі призначення в примусовому порядку.

Вибори цієї старшини, згідно з Конституцією, базувалися виключно на вільному голосуванні та волевиявленні: “військові і посполиті урядовці, а надто полковники, неодмінно мають обиратися на виборах свобідним голосуванням і волевиявленням, а по виборах затверджуватися владою гетьмана, проте вибори таких урядовців повинні проводитися виключно зі згоди гетьмана”. Таким чином

створювалася так звана система стримувань і противаг – вибори здійснюються шляхом вільного волевиявлення з наступним затвердженням обраних осіб гетьманом. Аналогічні положення Конституції стосувалися і виборів у полках при обранні сотників та інших полкових урядовців: “не обирати сотників чи інших урядовців за хабарі чи на основі особистої прихильності, нехтуючи вільним голосуванням усієї сотні, а також не усувати їх з посад внаслідок особистих незгод”.

У розділі дванадцятому Конституції П. Орлика йшлося про призначення і проведення спеціально визначеними для цього комісарами генерального перепису усіх громадських маєтностей, якими були наділені державні службовці. Він встановлював також передумови розвитку та захисту українських міст, які самостійно, без відповідної допомоги сіл, змушені “без жодних пільг справляти ті самі повинності, які виконувалися раніше з допомогою отих відторгнутих і переданих іншим власникам поселень”. За результатами цього перепису на розгляд Генеральної старшини в присутності гетьмана мав бути поданий вичерпний звіт про всі громадські маєтності, надані у користування старшинам. І саме Генеральна рада за дорадчим голосом гетьмана мала визначити, “хто має право, а хто не повинен користуватися угіддями і маєтностями Війська, а також – які податки зобов’язані сплачувати та який послух мають виявляти піддані посесорам”. Окрім того, гетьманові, а також козакам суворо заборонялося звільняти “заможніших селян від міських і сільських повинностей, приймаючи їх у підсусідки”, а також за допомогою гетьманських універсалів та покровительською прихильністю допомагати їм уникати громадських повинностей.

Важливим є і тринадцятий розділ, у якому П. Орлик затвердив права і привілеї, свого часу надані Києву та іншим українським містам, зокрема щодо збереження за ними права на власне самоврядування, що базувалося на магдебурзькому праві. Як зазначали автори Конституції, “гідністю цих виборчих зборів постановлено і доручено ствердити у свій час гетьманською владою”.

У розділі чотирнадцятому йшлося про захист посполитих і рядових козаків від “наїздів подорожніх”, обов’язок надавати підводи, супровід, вшановувати дарами. Старшинам, а також посадовим і військовим особам полків, сотень, а також “значним товаришам” заборонялося чинити “безсовісні здирства, вимагаючи без кінцевої потреби незліченну кількість підвід з кіньми, лагодити за громадський кошт свої карети, а також справляти для слуг різноманітний одяг,

турбувати міські ради, домагаючись через спеціально вишколених слуг розваг і задоволення потреб своєї кухні”. Після перемоги над московськими військами і звільнення України, гетьман зобов’язувався “у всіх підвладних йому містах запровадити такий лад, щоб народ не пригнічувався недоречними повинностями в міру поліпшення стану держави”. Для досягнення таких цілей мали бути обрані і приведені до присяги підскарбії, зокрема і полкові, які б мали здійснювати підрахунок всіх військових видатків і прибутків та вносити відповідні записи про це в облікові книги. Тим самим Конституція запроваджувала суворий облік державних коштів, контроль за їх використанням, а також вперше в Європі встановлювала особисту “відповідальність особи, винуватої у їх неналежному використанні”, запроваджуючи відшкодування витрачених грошей з майна винуватців. Окрім того, в цьому розділі Конституції висловлювалася пропозиція гетьманові скасувати пошту і всі пов’язані з нею повинності, зокрема обов’язок посполитих і козаків надавати супровід та підводи. Натомість пропонувалося організувати пошту військового зразка – за прикладом іноземних держав, “попередньо докладно і всебічно обговоривши, вирішивши і затвердивши цю справу на Генеральній раді”.

Розділ п’ятнадцятий Конституції П. Орлика стосувався армії Української держави – гаранта її незалежності та непорушності її кордонів. Так, зокрема, цей розділ Конституції розглядав питання фінансування війська, на яке населенню належало складати щорічну платню. Водночас після завершення визвольної війни в Україні, Генеральна рада повинна була розглянути питання про відновлення та поповнення військової скарбниці, а також вирішити питання про те, “яку кількість кінного і пішого війська доцільно залишити по завершенні війни при боці найяснішого гетьмана для військової служби”.

Економічна сфера регулювалася останнім розділом Конституції П. Орлика. У ньому, зокрема, встановлювався обов’язок орендарів та їх підлеглих щодо стягнення чітко визначених мит лише з певних товарів і “в точно визначеному універсалами розмірі”. Водночас, на протигагу колишньому порядку, Конституція вводила заборону здійснення здирств та вимагань у купців та убогих людей щодо виплати додаткових мит та податків. Обов’язок за дотриманням та виконанням цих норм покладався на гетьмана України.

Підсумовуючи, доцільно зазначити, що Конституція П. Орлика була найпередовішим у тогочасному європейському суспільстві, де панували здебільшого абсолютистські монархії, державницьким актом, який визначав Україну як стану республіку, очолювану виборною



гетьманською владою. Конституція стала “важливою підвалиною в подальшому розвитку української державницької думки”. В ній відобразилися усі тогочасні ідеали української нації, вона стала символом боротьби за створення незалежної Української держави. Автори Конституції прагнули “зв’язати воедино уривки минувшини та окреслити модель суспільства, яка вмістила б найголовніші здобутки нації”. Ідеї, висловлені в Конституції П. Орлика, стали втіленням майже тисячолітнього політичного розвитку України, свідченням високого рівня самосвідомості нації, підтвердженням рівня її високої політичної культури і самобутності. В Конституції П. Орлика відчутні ліберально-демократичні традиції. Запровадження постійних генеральних рад свідчило, що засади парламентаризму зародилися в середовищі українських політиків. Окрім того, закріплення Конституцією П. Орлика засади особистої відповідальності службовців за розтрату державного майна, незалежності судової гілки влади, розмежування компетенції між гетьманом та Генеральною радою тощо були свідченням новаторства та демократизму в організації державної влади і управління.

Хоч чітко форми правління в Україні вона не визначала, але це була станова гетьмансько-парламентська республіка, яку очолював виборний гетьман. Конституція П. Орлика випереджала свій час, вона була прийнята тоді, коли французькі та англійські просвітителі ще тільки приступили до розробки тих громадянських ідей, які вже були закладені в ній. Вона увібрала в себе передові творчі і наукові здобутки тогочасної політичної і правової думки Європи і справедливо вважається першою демократичною Конституцією світу. Уперше в Європі у Конституції П. Орлика вироблено реальну модель вільної і незалежної держави, заснованої на природному праві народу на свободу і самовизначення, модель, що базувалася на незаних досі демократичних засадах суспільного життя.

Метою української Конституції 1710 р. була консолідація тогочасного українського суспільства, про що свідчать зафіксовані в ній обмеження самовладдя гетьмана, розширення демократичних засад у суспільстві, повернення Запорізькій Січі традиційних прав і вольностей та особливого статусу, підтвердження прав українських міст, обмеження соціальної експлуатації. Отже, Конституція П. Орлика, створена на основі узагальнення попереднього історичного досвіду, була спробою сформувати надійне соціальне підґрунтя для реалізації національно-державницьких планів щодо визволення України з-під гнобительського ярма сусідніх держав. Однак, на жаль, з огляду на певні історичні події, Конституції П. Орлика не судилося бути втіленою в життя.

### **3.8. Центральні і місцеві органи Московської держави та Російської імперії для управління Україною. Перша і Друга Малоросійські колегії 1764 – 1786 рр.**

Експансія Московської держави на українські землі почалася ще з кінця XV ст., коли внаслідок московсько-литовської війни 1492 – 1503 рр. під її владу потрапила Чернігово-Сіверщина. І хоча у 1618 р. Речі Посполитій вдалося відвоювати згадані території, вже з 1654 р. московська сторона знову перейшла у наступ. Андрусівське перемир'я 1667 р. та “Вічний мир” 1686 р. закріпили за нею Лівобережну Україну. Ці події сприяли поширенню на українську територію московської системи управління.

З утворенням в часи правління Івана III (1462 – 1505 рр.) Московської централізованої держави, центром якої стало колишнє Московське князівство, з'явилася необхідність в організації управлінської діяльності державного апарату. Виникає система органів державного управління – приказів в центрі, “приказних ізб” на місцях.

Всередині приказів відбувалася подальша диференціація функцій, формувалася службова бюрократія. Штат приказу міг складати від 50 до кількох сотень осіб: приказ очолював суддя, потім йшов дяк, який був керівником приказної канцелярії, далі – піддячі та інші. Дяки, піддячі були членами дипломатичних місій, виконували важливі справи внутрішньополітичного, фінансового, судового спрямування. Сама номенклатура цих посад вказує на зв'язок з церквою, і не дарма – ще з часів Київської Русі церковних осіб як найбільш грамотних залучали до державного діловодства та дипломатії. Однак з часом відбулася спеціалізація, тож наприкінці XV – на початку XVI ст. вже чітко розрізнялися церковні та приказні дяки. Останні хоч і могли навчатися грамоті в школах при храмах і монастирях, однак обирали цілком світське життя та кар'єру.

Дяки керували поточною роботою приказу, усім діловодством. Вони писали на вхідних документах помітки з вказівкою, що потрібно зробити, виправляли чернетки листів-відповідей, підписували біловики. Їхні підписи називалися “припись”. Дуже часто дяки виконували за дорученням великого князя/царя різні виконавчі функції: наприклад, керували дипломатичною місією (як правило, це були дяки Посольського приказу), вели службові розслідування тощо.

Приказ поділявся на структурні частини – столи, або “повытья” (від “выть” – частина). Їх очолювали “старі” або “старші” піддячі. Крім

старших, у приказі працювали також середні (або піддячі “середньої” руки) і молоді піддячі.

Після укладення Березневих угод 1654 р. спочатку відносини царського уряду з козацькою Україною регулювалися через Посольський приказ. Однак 31 грудня 1662 р. було створено спеціальний Малоросійський приказ (“Приказ Малыя Россия”) як державну установу Московської держави що відала питаннями взаємовідносин царського уряду з Гетьманщиною. Нагадаймо, що в цей час у Лівобережній Україні тривала боротьба за гетьманську булаву між трьома суперниками – Я. Сомко, В. Золотаренко та І. Брюховецьким. Процес супроводжувався постійними доносами кандидатів один на одного, що мало додати роботи працівникам Посольського приказу. Окрім того, царський уряд використав внутрішні незгоди для початку інкорпорації Гетьманщини в політичну структуру Московської держави.

Офіційно нова установа підлягала Посольському наказу, хоча фактично управління його діяльністю здійснював сам цар. У Малоросійському приказі служило до 4 дяків і від 15 до 40 піддячих – дещо менше, ніж у центральних московських приказах, що непрямом вказує на його несамостійну, підпорядковану роль. Очолювали Малоросійський приказ, як правило, керівники Посольського наказу, зокрема такі відомі московські діячі, як А. Ордин-Нащокін (1605 – 1680 рр.) чи А. Матвеев (1625 – 1682 рр.). Зрозуміло, що їх основні інтереси знаходилися поза межами цієї установи, однак це не означало, що діяльність приказу не була ефективною. Саме через діяльність Малоросійського приказу царський уряд, відповідно до умов українсько-московських договорів, а часто й порушуючи їх, здійснював зв’язки з гетьманом та його адміністрацією, затверджував претендентів на гетьманство, призначав воєвод в українські міста, проводив контроль за внутрішньою і зовнішньою політикою гетьманського уряду, стежив за діяльністю Православної церкви в Україні, збирав через дяків і піддячих відомості про політичну ситуацію в Гетьманщині, відав питаннями розміщення російських військ в Україні, відбудови і спорудження нових фортець та укріплень, розглядав справи про злочини службових осіб приказу в Гетьманщині тощо. Сам зміст московсько-українських угод другої половини XVII ст. демонструє як працівники приказу (що власне готували ці тексти) підлаштовувалися під зміну політичної кон’юнктури. Так, після широкого наступу на самостійність Гетьманщини у Московських угодах 1665 р. відбувся певний відступ у Глухівських статтях 1669 р., однак лише для посилення

наступу у Конотопських 1672 р. і, насамперед, Коломацьких статтях 1687 р. Малоросійський приказ було ліквідовано 1722 р. у контексті створення Першої Малоросійської колегії.

Перехід від самодержавства XVII ст. до самодержавства XVIII ст. призвів до створення абсолютної монархії, чиновницько-дворянської імперії. Реформи Петра I (роки самостійного правління 1689 – 1725 рр.), спрямовані на зміцнення держави поміщиків і торговців, зачепили найрізноманітніші аспекти державної діяльності. Реформа державного апарату призвела до створення системи нових установ, таких як Сенат, Синод, колегії, місцеві канцелярії. Значно збільшилися кадри бюрократії, роль якої у роботі державного апарату відтоді безперервно зростає. Бюрократія стає однією з основних опор самодержавства.

Для управління різними галузями державного життя були створені колегії: колегія іноземних справ, військова колегія, ревізії, юстицколегія, вотчинна колегія, берг-мануфактур-колегія, комерцколегія тощо. У колегіях були однотипний внутрішній устрій, чіткий розподіл функцій, колегіальний порядок вирішення справ, сувора законодавча регламентація прав і обов'язків. Очолював колегію її президент.

Перша Малоросійська колегія як державний орган для керування українськими землями, що належали до складу Російської імперії, була заснована 16(27) травня 1722 р. і проіснувала до 1727 р. Вона була створена указом імператора Петра I з метою контролю за діяльністю українського гетьмана та генеральної старшини і підкорення їх загальноросійському управлінню. Малоросійська колегія створювалась як заміна Малоросійському приказу під час загальноімперської реформи органів управління. У складі колегії були: президент, 4 радники, 2 асесори (з 1726 р. – 3 радники і 3 асесори). Територіально вона знаходилася у тогочасній резиденції українських гетьманів – м. Глухів. У цивільних справах колегія підкорялася Сенату, який мав право розширювати, за необхідності, її повноваження, а у військових – головнокомандуючому російськими військами в Лівобережній Україні. Колегія була найвищою установою в Гетьманщині, вище гетьмана. Гетьман (а ним у 1722 р. ще був обраний 1708 р. І. Скоропадський) мав лише дорадчий голос. Всі питання державного життя козацький уряд повинен був вирішувати за погодженням із колегією.

Повноваження Малоросійської колегії були викладені в “Інструкції...” президенту Малоросійської колегії бригадиру С. Вельямінову (1670 – 1737 рр.) від 16.05.1722 р. До них належали:

1. Колегія розглядала скарги на Генеральний суд та ратушні суди, Генеральну військову канцелярію, полкові та всі інші канцелярії, була своєрідним апеляційним органом.

2. Також вона мала спостерігати за своєчасним збором та спрямуванням у царську казну хлібних, грошових та інших зборів.

3. Із зібраних грошей колегія мала роздавати платню Гетьманській раді, сердюкам і компанійцям (найманому війську). Також одним із обов'язків колегії було вести прибуткові і видаткові книги, надсилати відомості про прибутки і витрати кожен третину року, а кожен рік надсилати прибуткові книги з прокурором у Сенат.

5. Колегія мала спостерігати за розподілом військового постю на так званих “вінтер-квартирах”, а також, якщо виникнуть скарги на когось із цих військових, то в повноваженнях колегії було чинити суд.

6. Спостереження за діяльністю Генеральної військової канцелярії також належало до повноважень Малоросійської колегії, як і перевірка гетьманських універсалів та інших документів – щоб гетьманським іменем не підписувались писарі та інші особи.

Щодо всіх інших питань колегія мала звертатися за наказом до Сенату, якому вона підпорядковувалась.

Найважливіші зміни та дії, до яких прагнула колегія, були викладені в “Пунктах...”, поданих президентом Малоросійської колегії С. Вельяміновим цареві Петрові I 31 березня 1723 р. Більшість із них були затверджені царем і Сенатом і містяться в “Промеморії”, надісланій з Малоросійської колегії до Генеральної військової канцелярії від 03.06.1723 р.

Всі дії і зміни на території Малоросії Перша Малоросійська колегія виправдовувала піклуванням про благо “малоросійського народу”, козаків, яких нібито існуюча судова система кривдила, але де-факто єдиним, про що піклувалась колегія, було благо імперської влади. Отже, головною функцією Першої Малоросійської колегії був повний контроль над діями генеральної старшини і гетьмана та забезпечення найбільш корисного для царської влади упорядкування і використання малоросійських земель. Це звісно спричинило конфлікт із наказним гетьманом (після смерті І. Скоропадського 1722 р.) П. Полуботком, що, як відомо, закінчився ув'язненням останнього у Санкт-Петербурзі наприкінці 1723 р. Показово, що переслідування П. Полуботка і старшин діячі колегії представляли як боротьбу зі зловживаннями та утисками рядового козацтва.

У 1727 р., начебто через загострення російсько-турецьких відносин і намагаючись залучити на свою сторону козацьку старшину,

царський уряд ліквідував Малоросійську колегію (указ Петра II від 29.09.1727 р.) і поновив гетьманство, дозволивши “обрати” узгоджену кандидатуру 73-літнього миргородського полковника Д. Апостола (1654 – 1734 рр.). Насправді основою такого рішення були й особисті інтереси. Захопившись бажанням максимально поповнити царську казну, С. Вельямінов як ретельний чиновник задумав обкласти загальноросійськими податками всі земельні володіння Гетьманщини, аби розподілити цей тягар “між великими і малими, убогими і багатими”. Попри можливі позитивні наміри, це відштовхнуло від Малоросійської колегії більшість козацької старшини, що досі її підтримувала, а також найбільшого місцевого землевласника – фактичного правителя імперії князя А. Меншікова (1673 – 1729 рр.). Стараннями останнього було підготовлено рішення про скасування колегії.

Після смерті гетьмана Д. Апостола російська імператриця Анна Іванівна доручила правління Гетьманщиною спеціальному уряду – Правлінню гетьманського уряду (1734 – 1750 рр.) . Фактично він був видозміненою Малоросійською колегією. Щоправда, були спроби поширити повноваження нового органу й на Слобідську Україну, однак місцевій старшині у 1743 р. вдалося відстояти свою автономію.

Новий орган був найвищою апеляційною інстанцією Гетьманщини та безпосередньо підпорядковувався Сенату через спеціально утворену указом від 1(12).02.1734 р. Канцелярію малоросійських справ. Із 1749 р. Правління перейшло у відання Колегії іноземних справ.

Перший варіант назви нового органу було зазначено в Указі Сенату “Про впровадження в Малоросії, до виборів гетьмана, для управління всіма справами тимчасового правління із 6 осіб і про залишення військового генерального суду і підскарбіїв без змін” від 31.01.(11.02) 1734 р. До нього додавалася Інструкція тимчасовому правлінню в Малоросії. Тобто, першою назвою можна вважати “Тимчасове правління в Малоросії”. У наступному Указі Сенату від 17(28).06.1734 р. цей орган вже названо “Правлінням гетьманського уряду”, ця назва й стала загальноприйнятою в історичній літературі. Але вже в Указі імператриці Анни Іванівни від 31.07.(11.08) 1734 р. його названо “Канцелярією міністерського правління”. Тобто, постійної назви діючий орган не мав і усіма сторонами розглядався як перехідний.

До складу Правління належало шестеро осіб (3 росіянина, 3 українці). Головою Правління був призначений князь О. Шаховський (бл. 1690 – 1737 рр.), який ретельно виконував усі таємні інструкції

імператорського уряду, поширював думку про неефективність правління гетьмана і взагалі вважав, що російський уряд надто панькається з “малоросами”.

Окрім О. Шаховського, членами правління також були князь І. Барятинський (1689 – 1738 рр.), який із 1736 р. очолив цей орган, полковник В. Гур’єв та представники козацької старшини – генеральний обозний Я. Лизогуб, генеральний підскарбій А. Маркович та генеральний осавул Ф. Лисенко. За ствердженнями істориків, замість одного з двох останніх представників до Правління гетьманського уряду міг належати генеральний суддя М. Забіла.

З діяльності Правління найвагомішими були досягнення у правовій сфері. У 1728 – 1743 рр. з метою кодифікації правових норм різного походження, що діяли на Лівобережній Україні після її приєднання до Росії, було створено збірку документів, що відома під назвою “Права, за якими судиться малоросійський народ”. Кодифікаційну комісію, що складалась в різний час з 12 – 18 правників, очолювали генеральний суддя І. Бороздна (? – 1740 р.) та генеральний обозний Я. Лизогуб (1675 – 1749 рр.). До неї також належали правник В. Стефанович (1697 – 1773 рр.), генеральний осавул П. Валькевич (1687 – 1758 рр.) та інші.

Проте сама по собі кодифікація права не становила перешкоди беззаконню. Правління імператриці Анни Іванівни (1730 – 1740 рр.), а фактично її фаворита Е.-Й. Бірона (1690 – 1772 рр.), було відзначено корупцією та жорстокістю. Діяльність “Таємної канцелярії”, численні переслідування, арешти та колесування стали чорною сторінкою в історії Російської імперії. Не оминула ця хвиля й Гетьманщини, де часто за надуманим приводом порушували карні справи, відкупитися від яких можна було лише великим хабарем. Невідомий автор “Історії Русів” саме до цього періоду відносить анекдот про судову справу проти одного зі старшин, піч в домі якого була викладена кахлями з зображенням двоголового орла. Російський урядовець, що випадково її побачив, одразу ж порушив карну справу за паплюження державного герба Російської імперії. Врешті, “винуватцю” вдалося відкупитися від судового переслідування, що яскраво показує реальний зміст російського правління в Україні.

Певні позитивні зрушення почалися тільки після смерті імператриці Анни Іванівни 1740 р., насамперед з приходом до влади дочки Петра I Єлизавети Петрівни (1741 – 1761 рр.). Щасливий збіг обставин зробив простого козака О. Розума спочатку близькою людиною, а згодом і морганатичним чоловіком нової російської

імператриці. Під прізвиськом Розумовського він став одним із найвищих сановників Російської імперії.

Діяльність Правління спричинила невдоволення козацької старшини. На її вимогу уряд Росії у 1743 р. скасував низку “нововведень”. Правління гетьманського уряду припинило існування після обрання у 1750 р. гетьманом України молодшого брата царського фаворита К. Розумовського (1728 – 1803 рр.). Проте московські чиновники нікуди не зникли. При особі гетьмана були спеціальні посадові особи, що стежили за ним і повідомляли у Санкт-Петербург про всі значні дії. Одним із таких був Г. Теплов, донос якого ознаменував закінчення гетьманства К. Розумовського.

Указом Катерини II (1762 – 1796 рр. правління) від 15.11.1764 р. на Лівобережній Україні було ліквідоване гетьманство і створено Другу Малоросійську колегію (яка стала головним органом управління на українських землях), яку очолив генерал-губернатор Малоросії граф П. Рум'янцевим (1725 – 1796 рр.), у руках якого зосередилася вся влада і перед яким російський уряд ставив завдання якнайшвидшої остаточної ліквідації автономії Гетьманщини та повного підпорядкування управління українськими землями загальноросійським державним органам (а також, звичайно, найкориснішого та найпродуктивнішого використання українських земель на благо імператорського уряду). Колегія складалась із 4 російських представників, 4 українських старшин, прокурора, 2 секретарів (росіянина і українця). Членами колегії з російського боку були генерал-майор Я. фон Брант, полковник, князь П. Мещерський, полковник О. Хвостов, полковник Натальїн. З українського боку – генеральний обозний С. Кочубей, генеральний писар В. Туманський, генеральний осавул І. Журавка, генеральний хорунжий Д. Апостол (онук гетьмана). Показово, що коли під час першого засідання колегії українські представники за звичаєм сіли окремо від російських, президент П. Рум'янець наказав присутнім пересісти так, щоб російські і українські делегати сиділи змішано.

Метою створення цієї колегії було прагнення Катерини II до централізації та уніфікації державного управління, ліквідації залишків державної автономії українських земель, розповсюдження загальноімперських порядків на українські землі. В адміністративному відношенні колегія підлягала канцелярії малоросійського генерал-губернатора (цю посаду також обіймав П. Рум'янець, існувала до 1796 р.). У “Секретній інструкції генерал-губернатору президенту Малоросійської колегії П. Рум'янцеву” Катерина II описала становище українських земель і окреслила питання, які мали бути вирішені



насамперед. Це, наприклад, питання про перепис населення, про бажану заборону міграцій жителів, про перепис осіб купецького стану, про бажане збільшення прибутків від “малоросійських земель”, про вирішення питання розділення військової та цивільної влади, про нагляд за деякими “підозрілими” членами козацької старшини тощо.

До основних заходів, які були проведені на українських землях Другою Малоросійською колегією, належать: “Генеральний перепис Малоросії” 1765 – 1769 рр.; введення рубльового податку, який потім був скасований і замінений на подушний податок; поширення на Лівобережну та Слобідську Україну російського кріпосного права у 1783 р.; утворення на території України трьох намісництв – Київського, Чернігівського та Новгород-Сіверського, які за територією і організацією були ідентичні решті з 30 намісництв імперії, та одночасне скасування традиційного козацького полкового устрою (1781 р.); перетворення десяти лівобережних козацьких полків (1783 р.) на регулярні пікінерські полки російської армії. Маніфестом Катерини II про ліквідацію Запорозької Січі від 03.08.1775 р. було проголошено остаточну руйнацію традиційного українського устрою та перетворення України на уніфіковану частину Російської Імперії.

Чинність Другої Малоросійської колегії була продовжена до 1785 р. Однак у подальшому її використанні вже не було потреби. Система управління Лівобережною Україною була повністю уніфікована з рештою Російської імперії, козацька старшина була заспокоєна поширенням на неї “Жалуваної грамоти дворянству” 1785 р. Указом від 20(31).08.1786 р. Малоросійська колегія була остаточно скасована. Крім суто політичних та виконавчих функцій, вона виявилася ще й непоганою базою підготовки кадрів державного управління – з її канцеляристів вийшли майбутній канцлер імперії О. Безбородько (1747 – 1799 рр.) та перший міністр освіти Російської імперії П. Завадовський (1738 – 1812 рр.).

Документи Першої Малоросійської колегії за 1722 – 1727 рр. (1132 одиниці зберігання) і Другої Малоросійської колегії за 1764 – 1786 рр. (17 978 одиниць зберігання) зараз зберігаються у Центральному державному історичному архіві України в Києві. Їх дослідження дасть змогу як загалом уточнити політику уряду Російської імперії щодо Лівобережної та Слобідської України, так і дослідити історію функціонування даних установ, організації діловодства, формування нових систем управління, скласти біографи дійових осіб.

Тож, як бачимо, перші органи для управління Лівобережною Україною – Малоросійський приказ, Перша Малоросійська колегія та

Правління гетьманського уряду – розглядалися царським урядом як створені для приєднаних, але ще не інкорпорованих територій. Це показує їх підпорядкування Посольському приказу чи Колегії іноземних справ. Попри свою назву, ні Малоросійський приказ, ні Малоросійська колегія не були самостійними органами державного управління, а скоріше місцевим органом імперського управління. Можна простежити їх еволюцію в питанні управління Гетьманщиною. Вплив Малоросійського приказу на внутрішні козацькі справи був ще досить обмеженим, навіть можна стверджувати, що основним завданням його було обмежити зовнішньополітичну активність лівобережних гетьманів. Перша Малоросійська колегія своє втручання у внутрішні справи Гетьманщини ще прикриває захистом “прав і свобод” рядового козацтва. Правління гетьманського уряду лише кодифікує, упорядковує козацьке право, ще не вносячи в нього радикальних змін. І вже Друга Малоросійська колегія повела широкомасштабний наступ на всю автономію Лівобережної України, завершивши її інкорпорацію до складу Російської імперії. Тут доцільно відзначити й допоміжну роль представників козацької старшини, що належали до складу Правління гетьманського уряду й Другої Малоросійської колегії. Без її участі імперська політика щодо України не була б настільки ефективною. Відносна ж невдача Першої Малоросійської колегії саме пов’язана з недооцінкою ролі старшинської еліти та їх особистих інтересів.

Із перенесенням діяльності центральних і місцевих органів Московської держави та Російської імперії на українські землі сюди ж було перенесено й нову систему бюрократії, що значною мірою була чужою козацькому загалу. Реформи Петра I та регламентація управлінського процесу, зокрема діловодства, перетворило чиновництво на основну опору самодержавства. Це, своєю чергою, визначило становище населення підросійської України на наступні століття. Частина українців легко вписалася в цю систему, однак більшість опинилася під гнітом імперської бюрократії.

## РОЗДІЛ 4

### УТВЕРДЖЕННЯ НОВОЇ ПАРАДИГМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЗАХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИХ БУРЖУАЗНИХ ДЕРЖАВАХ КІНЦЯ XVII – XIX ст.

4.1. Формування модерної європейської парадигми державного управління в Нові часи.

4.2. Революційні зміни та правові інструменти державного управління в Англії другої половини XVII – початку XVIII ст. Формування системи “відповідального уряду”.

4.3. Вплив революції 1848 р. на державне управління німецьких держав.

4.4. “Золоте століття” парламентаризму в Англії.

4.5. Реформи судової системи в Європі.

#### 4.1. Формування модерної європейської парадигми державного управління в Нові часи

Термін “парадигма” вперше використав американський історик науки Томас Кун (1922 – 1996 рр.) у праці “Структура наукових революцій” (1962 р.) для визначення загальноприйнятих у певній спільноті засад і законів світобудови, відповідно до яких вирішуються конкретні проблеми. Парадигма була застосована не лише у філософії науки для аналізу розвитку наукового знання, але й у інших галузях суспільно-політичних досліджень. Виявлення аномалій, які неможливо усунути засобами існуючої парадигми, збільшення кількості фактів, що їй суперечать, призводять, згідно з позицією Т. Куна, до “наукової революції”. Історичній зміні парадигми передують світоглядний конфлікт між новими відкриттями, умовами життя та “старими” цінностями, знаннями про світ та суспільну дійсність. Така зміна наукової парадигми відбулась на початку епохи Модерну, яка запропонувала універсальні ідеали суспільно-політичного життя та раціонально-механістичні закони пояснення світобудови. Польсько-німецький астроном і математик М. Коперник (1473 – 1543 рр.) у своїй книзі “Про обертання небесних сфер” (1543 р.) математичного обґрунтував геліоцентричну систему світу. Він також використав термін “революція” як раптову якісну зміну

попереднього стану в розвитку природи. Поняття “революція” було перенесене у сферу суспільно-політичного життя для пояснення драматичних подій, внаслідок яких центральні органи управління втрачають здатність запроваджувати свої закон на відповідній території та серед її населення, починаючи від скинення з престолу в Англії у 1688 р. Якова II (1633 – 1701 рр.).

Аналізуючи роль революційних подій кінця XVII ст., доцільно визначити ті культурно-історичні передумови, що становили підґрунтя для їх виникнення. З кінця XIV ст. розпочався процес ціннісно-сміслових змін теологічної парадигми доби Середньовіччя на раціонально-механістичну парадигму нового часу. На ідейному рівні зміни були пов’язані із ренесансно-гуманістичним рухом, що виник у XIV ст. з центром у місті-державі Флоренція (1115 – 1532 рр.) та поширився впродовж XV – XVI ст. майже на всій Європі через освіту та друкований текст. Розроблений Й. Гутенбергом (1400 – 1468 рр.) у середині 40-х рр. XV ст. європейський спосіб друку з літерним набором дав змогу швидко й ефективно копіювати тексти без клопіткого ручного переписування книг. Завдяки інформаційній революції ідеї могли поширюватися значно швидше, але ідеали італійського Ренесансу як відродження античної спадщини у тодішніх Англії, Франції, Нідерландах та Німеччині зазнали значних релігійно-національних трансформацій й були спрямовані на повернення до народної культури та традиції, через написання оригінальних текстів та переклади Біблії на рідну мову. Столітня війна між Англією та Францією (1337 – 1453 рр.) спричинилась до формування ранньомодерної національної свідомості як французів, так насамперед англійців, які зазнали поразки у цій війні.

Як перехідний етап від середньовіччя до нового часу, Ренесанс сприяв відновленню втраченого у попередній період інтересу до людини як істоти соціальної та до ідеальних моделей суспільно-політичного життя. Починаючи від публікації книги “Утопія” (1516 р.) лорд-канцлера Англії Т. Мора (1478 – 1535 рр.), моделі ідеального суспільства називаються утопічними й слугують важливим джерелом для пошуку найоптимальніших підходів щодо визначення способів розподілу ресурсів, форм власності та правління. Утопії також є ідейною основою радикальної критики існуючого державно-політичного устрою.

Реформація запровадила нову стадію процесу формування національної свідомості, пов’язаної з релігійними переконаннями. Первинною метою Реформації було внутрішнє переродження індивіда та повернення до первинних засад християнської релігії, де немає посередників між ним і Богом. У 1517 р. католицький священик

М. Лютер (1483 – 1546 рр.) видрукував великим накладом “95 тез” із критикою ролі католицької церкви та політичного домінування папи над королівською державною владою. В останнє десятиліття XVI ст. реформаційний рух інституалізувався в протестантських церквах. Якщо до початку Реформації в Західній Європі була одна християнська церква, то через століття – вже чотири головних, а саме:

1) римсько-католицька, яка залишалася найвпливовішою в Італії, Іспанії, більшій частині Франції і південних німецьких державах;

2) лютеранська, яка головним чином діяла в північних німецьких державах та Скандинавії;

3) англіканська, заснована в 1534 р. Генріхом VIII (1491 – 1547 рр.);

4) реформаторські церкви послідовників французького богослова Ж. Кальвіна (1509 – 1564 рр.), які поширювались по всій Європі, насамперед у Швейцарії, Нідерландах та Шотландії.

Протестантизм сприяв поступовому розходженню церковної та державної влади, а також став важливим чинником розвитку ринкових відносин та формування нового соціального стану – вільних городян (буржуа або бюргерів). У книзі “Протестантська етика та дух капіталізму” (1905 р.) видатний німецький соціолог М. Вебер (1864 – 1920 рр.) запропонував культурну гіпотезу, яка досі залишається надзвичайно популярною, знаходить вагоме науково-емпіричне підтвердження й ґрунтується на переконанні, що економічна успішність західноєвропейських держав значною мірою зумовлена специфічним культурно-історичним середовищем раціональної релігії (протестантизму), відповідним до релігійних переконань ставленням до праці, ринково-капіталістичними відносинами, модернізованим способом ведення господарства та раціональною бюрократією.

Першими серед західноєвропейських держав, які здійснили перехід від традиційного феодального устрою до демократичних перетворень та капіталістичного способу виробництва шляхом буржуазно-національної революції, були Нідерланди та Англія. Згодом на цей шлях встала і Франція. Ситуація революційного способу зміни державного устрою, як вже зазначалось, була зумовлена численними культурно-епохальними факторами, як ідеологічного, так і матеріального походження, а саме: гуманістичними ідеалами й протестантським рухом, розвитком торгівлі та мореплавства, загальною динамікою росту економіки та зростання населення, появою нового стану буржуазії, необхідністю створення відповідних законів та державно-управлінських інституцій.

Зростання серед місцевої еліти невдоволення іспанським пануванням й політикою централізації державної влади, яку почав реалізовувати іспанський король Філіп II Габсбург (1527 – 1598 рр.), стало каталізатором революційних подій 60-х рр. XVI ст. у Нідерландах. Протистояння нідерландської аристократії підтримали вільні городяни, ремісники, буржуазія, моряки й сільське населення. Унаслідок революційних подій північні провінції, які населяли здебільшого кальвіністи, уклали Утрехтську унію (1579 р.) проти іспанської влади та створили власний законодавчий орган – Генеральні штати. Південні Нідерланди, мешканці яких насамперед сповідували католицьке віровизнання, залишалися під владою Іспанії й пізніше утворили Королівство Бельгія. У 1581 р. північні провінції проголосили незалежність, яку Іспанія офіційно визнала Вестфальським мирним договором (1648 р.). Після утворення Республіки Семи Об'єднаних Нідерландів наступив період економічно-культурного розквіту держави, в якій, з одного боку, встановлювались народна мова та традиція, а з іншого – вільнодумство, свобода віросповідання та захист прав громадян.

Франція у XVI – першій половині XVII ст. була найбільш централізованою державою Європи. Провінційне дворянство – “дворянство шпаги” розорялось. Нове дворянство – “люди мантиї”, вихідці з буржуазії, стали основною соціальною опорою французького абсолютизму. Початок реформаційного руху у Франції був опозиційним до королівської влади та набув форми кальвінізму. Формування абсолютної монархії завершилось за Людовіка XIV (1643 – 1715 рр.). Фраза короля “Держава – це я” стала символом французького абсолютизму. Відносини з католицькою церквою Людовік XIV побудував на її повній залежності від короля. Нантський едикт 1585 р. було скасовано, кальвінізм заборонено, а сотні тисяч гугенотів мусили виїхати з Франції. Людовік XIV докладав чимало зусиль, щоб перешкодити Габсбургам панувати в Європі. За 54 роки самостійного правління Людовіка XIV Франція впродовж 33 років вела війни.

Соціально-економічний і суспільно-політичний розвиток Франції в XVIII ст. характеризувався зародженням капіталістичного способу виробництва. Французька революція XVIII ст. (1789 – 1799 рр.) була наслідком кризи французького абсолютизму. Причинами революції стали значні суперечності між третім станом (торговці та промисловці, селянство, робітники мануфактур, міська біднота) і пануючими привілейованими станами – дворянством і духовенством.

Ідейним підґрунтям антифеодальних прагнень французької буржуазії і народу стало французьке Просвітительство. Упродовж 1789 – 1792 рр. у Франції скасовано феодально-абсолютистську монархію і встановлено республіканський лад. Державу очолили представники буржуазії. Однак революція не вирішила проблеми найбільшої частини населення – селянства.

18 брюмера (9 листопада 1799 р.) відбувся переворот та прихід до влади Наполеона Бонапарта. Проголошення імперії внесло новий акцент у суспільно-політичне життя країни. Наполеон почав створювати нову французьку аристократію, намагаючись втілити у життя знамените гасло: “Без дворянства не існує монархії”. Громадянські відносини у Франції регулювалися “кодексами Наполеона”, введеними у 1804, 1808 та 1811 рр. – Цивільним, Комерційним та Кримінальним. Вони гарантували недоторканність приватної власності, чим створювали можливості для економічного розвитку країни, і були прогресивнішими порівняно з законодавством феодально-абсолютистських країн. Кодекси підтверджували та закріплювали революційні принципи попередніх конституцій: рівність усіх перед законом, свободу совісті, демократичні права і свободи тощо. Головним змістом правління Наполеона були його загарбницькі війни. 16 – 19 жовтня 1813 р. біля Лейпцига відбулася вирішальна битва (“битва народів”). 6 квітня 1814 р. Наполеон зрікся престолу. Влада у Франції перейшла до Людовіка XVIII. Підсумки багаторічних воєн та закріплення нової ситуації в Європі було закріплено на Віденському конгресі (жовтень 1814 р. – червень 1815 р.).

#### **4.2. Революційні зміни та правові інструменти державного управління в Англії другої половини XVII – початку XVIII ст. Формування системи “відповідального уряду”**

У ранньомодерний період королівська влада в Англії фактично посилюється. За територією Англія була невеликою острівною державою, до складу якої належали незначні володіння в Ірландії. Після Столітньої війни Англія втратила всі континентальні володіння на користь Франції, крім порту Кале, який залишався за нею до 1558 р. Але це не завадило їй здійснити перехід від традиційного аграрного суспільства до індустріального світського суспільства. Утвердженню капіталістичних відносин сприяв монархічний абсолютизм, який

започаткувала династія Тюдорів (1485 – 1603 рр.). Характерними ознаками англійського абсолютизму Тюдорів були: запровадження поміркованої форми протестантизму як державної релігії, підтримка парламентом політики монарха; створення сильного військового флоту та відсутність регулярної армії; важлива роль місцевого самоврядування на рівні графств і міст. Авторитарні тенденції в управлінні були позначені політичною готовністю монарха, дотримуючись правових традицій, впроваджувати важливі реформи в галузі державного управління у співпраці з парламентом. За правління Генріха VIII (1491 – 1547 рр.) весь центральний апарат держави не перевищував 1500 осіб, значна частина з яких не отримувала платню зі скарбниці, а офіційно одержувала винагороди за звернення від населення.

Модернізація промисловості та гірничо-збагачувальних технологій, розвиток мануфактурного виробництва та мореплавства дали можливість Англії створити конкурентну з іншими європейськими державами торгівельну економіку. Впродовж XVI ст. Англія стала лідером у суконній промисловості. У парламентських статутах цього періоду згадується 14 основних видів сукна. Сукнарі поряд із купцями становили найбагатшу верству англійської буржуазії. Збільшенню продуктивності у галузі ткацтва сприяло винайдення у 1589 р. англіканським пастором Вільямом Лі (1563 – 1614 рр.) в'язального верстату. Значні здобутки у банківській сфері зробили Лондон міжнародним центром фінансових операцій, а вдала дипломатична політика королеви Єлизавети I (1558 – 1630 рр.) під кінець 80-их рр. XVI ст. перетворила Англію на лідера серед протестантських держав.

Шотландська династія Стюартів, що правила Англією після Єлизавети I, змінила політику держави шляхом згортання буржуазних свобод, посилення католицької церкви й колоніального приєднання Ірландії та Шотландії. Внутрішня політика Якова I (1566 – 1625 рр.) та найперше його сина Карла I (1625 – 1649 рр.), який призначав на вищі державні посади католицьких єпископів, зумовила значне невдоволення серед широких верств населення. У 39 – 40 рр. XVII ст. виникли збройні конфлікти між Англією та Шотландією. Лондонський мир (1641 р.) та спроби Карла I подолати кризу шляхом скликання Довгого парламенту (1640 – 1653 рр.) виявились невдалими. На початку 1642 р. розпочалась Англійська громадянська війна (1642 – 1646 рр.). Карл I був змушений покинути Лондон. Влада перейшла до рук парламенту, в якому крім роялістів було сильне протестантське крило. Релігійно-політичне група парламентарів розкололось на пресвітеріан, що прагнули частково



обмежити владу, та інdependentів (від англ. “незалежні”) – радикальну меншість, що підтримувала поглиблення буржуазних реформ. У 1647 р. від інdependentів відділились левелери (від англ. “зрівновачі”). Левелери виступали як рішучі прихильники парламентської однопалатної республіки, ідеї народного суверенітету, загального виборчого права та суспільного договору; відстоювали політику відокремлення церкви від держави та реформування судової системи. Під їхнім тиском англійський парламент розпочав суд над Карлом I.

Суд над королем був важливим історичним прецедентом. Карла I було визнано винним у “всіх державних зрадах, вбивствах, згвалтуваннях, підпалах, руйнуваннях, спустошеннях, пошкодженнях і нещастях, заподіяних цій нації” та винуватцем у розпалюванні громадянської війни. Таке формулювання звинувачення у сучасному міжнародному гуманітарному праві вказує на воєнні злочини, за які високопоставлені особи несуть як індивідуальну, так і командну відповідальність (command responsibility) за своїх підопічних. У драматичний момент, коли обвинувач Дж. Кук зачитував вирок, король спробував його зупинити поштовхом тростини, на яку опирався, різьблена верхівка відпала. Дж. Кук відмовився за нею схилитися. У залі запала мертва тиша. Король нахилився, щоб підняти верхівку тростини, – цей момент залишився у світовій історії символом безсилля божественного права королів перед величчю закону.

Карл I не визнавав законності судового процесу та до кінця залишався прихильником теорії божественного права королів, що була сформульована у XVI ст., суть якої полягає у тому, що: а) влада монахів освячена Богом задля загального блага; б) їхня влада є необмеженою і неподільною, хоча внутрішньо вони зобов’язані дотримуватись божественного закону; в) будь-який спротив їхнім наказам є незаконним. 30 січня 1649 р. Карл I Стюарт виголосив свою передсмертну промову, в якій заявив: “Я маю сказати вам, що права і свободи народу залежать від наявності уряду, який діє в межах тих законів, які найкращим чином забезпечують життя і збереження майна. Це не має нічого спільного із участю народу в управлінні державою. Підданий (subject) і суверен (sovereign) – це абсолютно різні поняття... Я перейду від тлінної до нетлінної корони, де немає турбот, немає змін”. Сам факт страти короля його підданими призвів до світоглядного потрясіння як у європейських монархів, так і в широких мас населення Англії. Після смерті короля державу очолив військовий і політичний лідер інdependentів О. Кромвель (1599 – 1658 рр.), а у березні 1649 р. парламент ліквідував інститут королівської влади та проголосив Англію республікою.

Спочатку західноєвропейські держави не визнавали Співдружність Англії, Шотландії та Ірландії як суб'єкта міжнародних відносин. У Мюнстері допіру було підписано Вестфальський мирний договір, що закріпив геополітичні здобутки реформістських країн та встановив засади сучасного світового порядку – поділу світу на національні держави. Вестфальська система міжнародних відносин визначила за основний принцип ведення зовнішньої політики суверенітет держави на своїй території (“Чия влада, того й віра”). Миру передувала Тридцятилітня війна (1618 – 1648 рр.) – один із перших загальноєвропейських збройних конфліктів між габсбурзькою та антигабсбурзькою коаліцією, з якого Англія вийшла у 1630 р. Економічний розвиток сприяв тому, що західноєвропейські монархії визнали Англійську республіку та перейняли частину її здобутків як в економічній, так і в суспільно-політичній сферах.

Успішні економічні реформи невдовзі призвели до концентрації влади в руках буржуазії на чолі з О. Кромвелем. З метою подолання наростаючого невдоволення О. Кромвель розпустив Довгий парламент та здійснив невдалу спробу призначити склад Малого парламенту, керуючись принципом особистої лояльності. Незадоволений діяльністю Малого парламенту О. Кромвель, який під кінець 1653 р. отримав довічний титул “лорд-протектор” із ширшими за королівські повноваженнями, встановив військову диктатуру. Після смерті О. Кромвеля його син Ричард зрікся титулу “лорд-протектор”. Чим скористалася династія Стюартів та відновила монархічну форму.

Революційні події та їхні наслідки спонукали англійських інтелектуалів до активного пошуку нових політичних теорій та принципів державного управління. Погляди тогочасних філософів та громадсько-політичних діячів стосовно державного устрою; взаємовідносин між державою, церквою та громадянським суспільством; питання приватної власності; прав і свобод громадян заклали основи сучасної політичної думки. Серед них виняткове значення відіграла праця англійського філософа, особистого секретаря Ф. Бекона Томаса Гоббса (1588 – 1679 рр.) “Левіафан” (1651 р.). У ній Т. Гоббс розкриває теорію народного суверенітету, згідно з якою нації мають право на створення власної держави з їх певними історичними державно-правовими традиціями. Він також виступає з критикою особистої свободи та обстоює ідею природного права, обмежити яке має закон, а не мораль. Перший природний закон, на думку Т. Гоббса, звучить таким чином: потрібно прагнути миру, доки це можливо. У такий спосіб він обґрунтовує теорію природного права та суспільного

договору, відповідно до яких люди, утвердивши народний суверенітет, добровільно передають владу державі. Суспільний договір передбачає згоду людей поступитися особистою свободою на користь держави, яка контролює їхнє життя. Він також захищає монархічний абсолютизм, адже, на його думку, лише монархія здатна впорядковувати громадсько-політичне, економічне та духовне життя суспільства. Т. Гоббс також наголошує на необхідності розмежування світської влади від церкви, адже істинне джерело політичної влади полягає у суспільному договорі, а не в божественному провидінні. Отже, Т. Гоббс був одним із перших мислителів нового часу, хто розробив системне вчення про державу, політичну владу й права громадян. Його ідеї відіграли важливу роль як для теоретичних політико-правових досліджень, так і для розвитку правових інструментів державного управління в Англії.

Реставрація абсолютизму, спроби відновити в Англії католицьку церкву за часів Карла II (1630 – 1685 рр.) та Якова II (1633 – 1701 рр.) зумовили нову хвилю громадського невдоволення. Для того, щоб подолати політичну кризу та уникнути повторення громадянської війни, дві найвпливовіші та конкуруючі між собою партії парламенту – віги та торі – об'єдналися заради спільної мети. 1688 р. ввійшов у англійську історію як рік Славетної революції, під час якої торі (від ірланд. “розбійник”), прихильники монархії та католицької церкви, та віги (від шотланд. “чоловік поза законом”), прихильники парламентаризму й противники католицизму, скинули з престолу Якова II на користь його доньки Марії та її чоловіка Вільгельма III (1650 – 1702 рр.).

У підготовці перевороту 1688 р. й утвердженні нових засад суспільного договору активну участь брав ще один не менш важливий за Т. Гоббса англійський філософ Дж. Лок (1632 – 1704 рр.), який своїми ідеями безпосередньо вплинув на політику Вільгельма III. Як сучасник двох англійських революцій, Дж. Лок зробив дуже вважливі висновки щодо природних прав людини, включно з правом здобувати й зберігати приватну власність; суспільного договору, громадянського суспільства, поділу влади, невтручання держави у справи церкви, віротерпимості та толерантності, що заклала основи розвитку теорії демократичного управління та ліберально-демократичної концепції. На відміну від Т. Гоббса, для Дж. Лока суспільний договір є безперервним процесом, а тому, коли уряд порушує умови договору, то він може бути відкликаним заради сприяння задоволенню інтересів більшості народу. Адже основна мета врядування – загальний добробут. “Що є кращим для людства – щоб люди завжди піддавалися безмежній волі тиранії або щоб правителі мали подекуди зустрічний опір, якщо вони стали

надмірно користуватися своєю владою та застосувати її для нищення, а не збереження якостей свого народу?” – ставить риторичне запитання у своїй праці “Два трактати про врядування” (1693 р.) Дж. Лок. У такий спосіб Дж. Лок аргументовано виправдав як революційні події 1688 р., так і страту у 1649 р. короля Карла I саме за війну проти власних підданих. Він стверджував, що королі несуть відповідальність за свої рішення не лише перед Богом, але й перед своїми підданими, тому якщо король не може захистити права своїх підданих, то повстання є справедливим. Ідеї Дж. Лока значно вплинули на французьких та американських просвітників та були закріплені в американській Декларації незалежності (1776 р.), Конституції США (1787 р.).

Славетна революція трансформувала політично-правову систему Англії. Нові засади поділу влади між монархом та парламентом було прописано у Біллі про права (1689 р.). Білль про права складався із 13 статей і став основою англійської конституційної монархії, закріпивши верховенство парламенту й змагальність у ньому. Білль забороняв королю без згоди парламенту видавати нові закони й припиняти дію чинних нормативно-правових актів, стягувати податки та утримувати армію в мирний час. Ним узаконювалися вільні вибори та регулярне скликання парламенту спочатку строком на три, а потім – на сім років; проголошувалась свобода парламентських дебатів. У ст. 11 наголошувалося на тому, що ця влада встановлюється в суспільстві шляхом досягнення компромісу. Після тривалої боротьби Білль про права юридично закріпив революційні здобутки та визначив Англію як конституційну монархію з парламентською системою управління.

У 1701 р. парламент Англії прийняв Акт про престолонаслідування (відомий також як Акт про облаштування), яким була продовжена тенденція обмеження королівської влади – проголошувалась незмінюваність суддів, без підпису міністрів жодне розпорядження короля вважалось недійсним, не визнавалось королівське помилювання політичних злочинців, справу яких порушувала палата громад. Для того, щоб унеможливити створення сильної партії роялістів, визначалось, що особа, яка перебуває на державній посаді, не може її суміщати з членством у парламенті. Відповідно до цього акту монарх повинен був сповідувати протестантську віру, тому католицька чоловіча лінія династії Стюартів була позбавлена права на престол короля Англії. Після королеви Анни Стюарт (1665 – 1714 рр.), за правління якої востаннє було використане королівське вето на закони, прийняті парламентом, королем Великої Британії став перший представник Ганноверської династії Георг I (1660–1727 рр.).

У 1707 р. Англія після об'єднання з Шотландією перейменовувалась на Королівство Велика Британія. Основні напрямки еволюціонування британської монархії протягом XVIII ст., що стали основою британської моделі парламентаризму, були спрямовані на подальше обмеження королівської влади і затвердження нових принципів взаємовідносин виконавчої та законодавчої влади – становлення “відповідального уряду”. Як вищий законодавчий орган, британський парламент традиційно складався з верхньої палати лордів, які призначаються, і нижньої палати громад, що обираються. Акти 1705 – 1707 рр., скасувавши відповідні положення Акту про облаштування, передбачали можливість обирати міністрів із нижньої палати парламенту. Упродовж 1708 – 1715 рр. почала утверджуватись традиція формування кабінету на однопартійній (торі або вігі), а не на змішаній основі. Це означало, що та партія, яка перемогла на виборах та має більшість, формує кабінет міністрів, а організована опозиція – так званий “тіньовий кабінет”. Якщо у XVII ст. функції уряду виконувала Таємна рада, яка призначалася з числа королівських радників, то за правління Георга I було встановлено принцип затвердження міністрів монархом за рекомендацією партії парламентської більшості. Відповідальність виконавчої влади перед парламентом перенесена з короля на міністрів. У 1721 р. на посаду першого лорда скарбниці було призначено лідера вігів Р. Волпола (1676 – 1745 р.), який фактично виконував функції прем'єр-міністра Великобританії понад двадцять років. Державна політика Р. Волпола характеризувалася поміркованістю: у міжнародних відносинах він уникав воєнних конфліктів, а у внутрішній політиці підтримував низьке оподаткування.

Конституція Великобританії є унікальним прикладом сукупності нормативно-правових актів та конституційних звичаїв (угод), які формуються у процесі політичної практики як наслідок суперництва двох партій за право формувати уряд. У статутній частині британської Конституції досі діють такі нормативно-правові акти, як Білль про права 1689 р. та Акт про престолонаслідування 1701 р. Отже, керуючись власними традиціями та заклавши дієві політично-правові механізми у реформування системи державного управління, Великобританія впродовж XVII ст. демонструвала стабільне економічне зростання. Здобутки Великобританії у політично-правовій та економічній сферах, у веденні революційної боротьби та укладанні суспільного договору були перейняті більшістю країн західної Європи та Сполученими Штатами.

### **4.3. Вплив революції 1848 р. на державне управління німецьких держав**

У 1848 – 1849 рр. у більшості країн Європи спалахнули нові буржуазні революції, які були результатом подальшого зростання капіталізму, промислової буржуазії і робітничого класу. Необхідність створення єдиної держави стала особливо очевидною в середині XIX ст. у контексті завершення промислового перевороту, який почався в Німеччині задовго до революції в умовах політичної роздробленості, при збереженні феодального укладу. Досягнення державної єдності Німеччини і стало однією з найважливіших завдань буржуазно-демократичної революції 1848 р. Без знищення феодальних і напівфеодальних порядків, без остаточного затвердження національної єдності не міг повною мірою бути забезпечений капіталістичний прогрес – необхідна умова подолання відставання Німеччини порівняно з іншими країнами європейського континенту.

Передумовами революційного руху в лютому – травні 1848 р. в Німеччині були: загальноєвропейський революційний рух 1848 – 1850 рр. і, насамперед, французькі події в лютому 1848 р. – повалення Луї Філіпа і проголошення республіки; наростання національно-ліберального руху, метою якого було подолання недосконалості конституцій періоду 1815 – 1848 рр. і введення дійсного народного представництва і громадянської свободи; поява ліворадикального і комуністичного руху. Початком комуністичного руху в Німеччині був вихід “Комуністичного Маніфесту” 1848 р. К. Маркса і Ф. Енгельса.

Революція почалася в Бадені. Народна демонстрація подала до парламенту цього герцогства петицію, де вимагала свободу зборів та друку, скликання загальнонімецьких Установчих зборів, призначення відповідального міністерства, запровадження суду присяжних. Під тиском демонстрантів уряд пішов на певні поступки.

Грунтуючись на реалістичній оцінці співвідношення соціально-політичних сил і настроїв у країні, ліберальна буржуазія відстоювала ідею створення федеральної конституційної монархії з ліберальним режимом під егідою однієї з найбільших німецьких держав – Пруссії або Австрії. Дрібнобуржуазна демократія відкидала гегемонізм Австрії і Пруссії, зосередивши головну увагу на вимогах необмеженої свободи асоціацій, озброєння народу, повної свободи слова і друку, знищення всіх привілеїв дворянства. Це призвело до скликання пруського ландтагу з установчими повноваженнями, який через подальший розгром революції був розігнаний. Вершиною німецької революції

стало березневе масове повстання в столиці Пруссії Берліні в 1848 р. Король пруський Фрідріх-Вільгельм IV, який оголосив ще в 1847 р. про скликання об'єднаного ландтагу, прагнучи погасити революцію, підписав у березні 1848 р. серію указів, що йшли назустріч її демократичним вимогам. Була визнана необхідність конституційної монархії, створено новий ліберальний уряд, проголошені свободи особистості, спілок, зборів, друку. Подальший розгром революції призвів до відмови від багатьох демократичних обіцянок. Ландтаг був розігнаний, розпущені демократичні клуби, заборонені збори і мітинги, роззброєне цивільне ополчення. Незважаючи на тяжку поразку демократичних сил, революція не пройшла безслідно. У всіх сферах суспільного життя Німеччини і, насамперед, Пруссії – в економічній, соціальній, ідеологічній, політичній – відбулися серйозні зміни. Підприємці могли відтепер користуватися ліберальними законами, найперше при створенні акціонерних товариств. Вийшли закони про викуп селянами землі, які або скасовували ще не скасовані феодальні повинності, або переводили їх у категорію капіталістичної ренти. Улітку 1848 р. відбулися вибори до всенімецьких Установчих зборів, які отримали назву Франкфуртський парламент. Уперше разом із буржуазією у ньому мала представництво інтелігенція – професори, адвокати, літератори. Але німецькі монархи не визнали цей парламент.

Як результат, 27 березня 1849 р. була прийнята перша Конституція Німецької імперії – Франкфуртська Конституція, яка передбачала створення Німецької імперії, куди мала ввійти і Австрія. Усі держави імперії (Баварія, Саксонія, Ганновер, Вюртемберг, Баден) зберігали внутрішню самостійність, але зовнішні функції, командування збройними силами передавалися центральному уряду. Проголошувалися основні демократичні свободи. Основною перевагою Конституції 1849 р., яка внесла значний вклад в історію розвитку німецького конституціоналізму, є розробка правових основ такої моделі федеральної держави, яка найбільше відповідала і враховувала історичні, політичні, соціальні умови і завдання, що стояли перед об'єднаною Німеччиною того часу. Імперську корону запропонували пруському королю Фрідріху Вільгельму IV, але він відмовився її прийняти. 29 дрібних та середніх німецьких держав визнали цю Конституцію, але основні німецькі держави відхилили її. Тому конституція так і залишилася документом номінальної дії, не набувши чинності.

У травні 1849 р. почався новий етап революції в Німеччині. Початок цього етапу пов'язаний із повстанням у Дрездені. Далі події

перекинулися на Рейнську область. Король спрямував сюди 60-тис. армію, яка придушила повстання.

Невдала спроба національного об'єднання Німеччини шляхом ліберальних реформ у ході революції 1848 – 1849 рр. змінилася спробами досягти цієї мети через консервативне державне управління. Пруський король Фрідріх Вільгельм IV відмовився прийняти імперську корону з рук ліберального Франкфуртського парламенту, але був зовсім не проти очолити національну федерацію, в якій головні принципи королівської влади залишалися б недоторканими. В той час коли австрійські війська за допомогою росіян придушували революцію в Угорщині, Берлін розгорнув активну дипломатичну діяльність, спрямовану на залучення німецьких держав до Пруського союзу. Шляхом дипломатичного тиску вдалося приєднати до цього союзу більшість німецьких держав. Навесні 1850 р. зібрався новий парламент, який мав затвердити конституцію нового конфедеративного утворення. У Пруссії 1850 р. була прийнята Конституція, що допомогла в наступні роки створити перші буржуазні опозиційні партії, використовувати ландтаг як публічну трибуну відкритої критики урядової політики.

29 листопада 1850 р. між Пруссією та Австрією була підписана Оломоуцька угода про відновлення Німецького союзу під верховенством Австрії. Так закінчилася ще одна невдала спроба Пруссії об'єднати Німеччину. Настали роки реакції. Будь-які спроби кинути виклик королівській владі нещадно переслідувалися, каралися вигнанням, в'язницею або смертельними вироками королівського суду. Поступки громадськості, зроблені у роки революції під тиском народних рухів, обмежувалися або скасовувалися. У державах Німецького союзу, які перебували під впливом Австрії, де була скасована конституція 1849 р., були відновлені принципи централізації й клерикалізму державного управління. У таких умовах конфедерація німецьких держав залишалася несприйнятливою до будь-яких політичних реформ.

#### **4.4. “Золоте століття” парламентаризму в Англії**

Еволюція парламентаризму у Великій Британії пов'язана з розвитком суспільства і держави та відображає тенденції їхнього розвитку у різні епохи, співвідношення соціальних сил у політичній, економічній та військовій сферах.

В Англії на межі XVIII – XIX ст., як і раніше, не було державного апарату управління. Роль держави зводилась здебільшого до



підтримання правопорядку, законності, забезпечення оборони, ведення зовнішньої політики, збору податків і сприяння торгівлі. Всі інші сфери були у віданні приватних осіб. Місцеве управління Англії було зосереджено в руках мирових суддів. На початку XIX століття в політичній системі країни назріла необхідність реформи виборчої системи.

Рух за реформу розгорнувся по всій країні. У липні 1832 р. був затверджений “Акт про поліпшення народного представництва в Англії та Уельсі”, який перерозподілив між містами право посилати до парламенту свого депутата, ввів новий виборчий ценз. Виборча реформа 1832 р. змінила співвідношення сил палати лордів і палати общин на користь останньої. Поступово вона дістала право називатись “представницею інтересів усієї країни”.

Реформа 1832 р. мала далекосяжні наслідки, оскільки покінчила із середньовічною системою формування вищого представницького органу – палатою громад. Найважливішим політичним підсумком реформи стало також отримання вігами стабільної більшості в парламенті. У компроміс з аристократією була залучена нова фракція – магнати промислової буржуазії, і з цього часу історія англійського законодавства є серією поступок промисловій буржуазії. Водночас реформа 1832 р. стала лише першим кроком у здійсненні її програми. Хоча виборчий корпус збільшився майже вдвічі, правом голосу після реформи користувалося менше 5% всього населення. Боротьба за більш демократичну реформу виборчої системи стала однією з найважливіших рис політичного розвитку Великобританії.

Реформа 1867 р., поряд із черговим перерозподілом депутатських місць, передбачила подальше розширення виборчого корпусу, необхідне в нових умовах двопартійного суперництва. Виборче право в містах було поширене не тільки на власників, але і на орендарів квартир, якщо вартість найму становила не менше 10 ф. ст. на рік. Це збільшило кількість виборців в містах більш ніж в два рази.

У період виборчих реформ 30 – 60-х рр. XIX ст. сталася організаційна перебудова двох головних партій. Віги остаточно стали партією промислової буржуазії, що відстоювала принципи лібералізму. Торі висловлювали інтереси переважно землевласницької аристократії і фінансової верхівки. Партії стали тепер називатися “ліберальна” і “консервативна”. З огляду на введення порядку реєстрації виборців, виникли партійні організації поза парламентом “для сприяння реєстрації”. Була централізована передвиборна діяльність партій, впорядкована процедура висунання кандидатів, посилена партійна дисципліна голосування в парламенті.

У 1867 – 1868 рр. було засновано Національний союз консерваторів, а в 1877 р. виникла Національна федерація лібералів. Оскільки організація виборів остаточно перейшла від уряду до партій, принцип партійного правління отримав своє остаточне оформлення, адже вибори призводили до зміни кабінету.

Розвиток парламентарної монархії супроводжувався перебудовою апарату управління в центрі і на місцях. Колишні коронні посади були перетворені в міністерські, хоча і зберегли старі назви. Так, прем'єр-міністр офіційно іменувався першим лордом казначейства і керував кабінетом та міністерством фінансів. Лорд-канцлер очолював судову систему і головував у палаті лордів.

1852 р. в Англії остаточно утвердився принцип “відповідального уряду”, який залишався при владі доти, доки йому виявляла довіру і підтримку більшість палати общин. Дуалістична монархія трансформувалась у парламентську. 40 – 60 рр. XIX ст. були часом посилення влади англійського парламенту. Період 1832 – 1867 рр. називають “золотим століттям” англійського парламентаризму. Палата общин з легкістю змінювала прем'єр-міністрів та уряди, які не відповідали її інтересам. Такої долі зазнали 10 кабінетів. Англійський парламент став основою державної системи. Одночасно була юридично закріплена парламентська двопартійна система, за якої влада переходила від однієї фракції до іншої. Модернізація політичної системи Великобританії в XIX ст. завершилася, таким чином, встановленням домінуючого положення парламенту у відносинах із урядом і перетворенням парламенту в орган, який визначає поточну політику держави (друга третина XIX – кінець XIX ст.). Система відповідального уряду стала основою “Вестмінстерської моделі”, що стала зразком для побудови державного ладу багатьох країн світу.

#### **4.5. Реформи судової системи в Європі**

Політичний розвиток країн Європи відбувався двома шляхами: шляхом реформ та шляхом революцій. Затверджувалася правова держава на принципах верховенства закону, політичних свобод та свободи підприємництва. Відбувався процес становлення основ демократії з виборністю органів влади, загальним виборчим правом, розподілом влади на законодавчу, виконавчу і судову.

Становлення правового статусу суддів у сучасному розумінні пов'язано з періодом Нового часу – епохою буржуазних революцій XVII – XVIII ст., коли у перших демократичних конституціях (Польщі та

Франції 1791 р., Декларації прав людини і громадянина 1789 р., Петиції парламенту 1640 р.), в інших нормативно-правових актах окремих держав були закріплені принципи незалежності, виборності та незмінюваності суддів, так само, як і демократичні принципи організації суду й судочинства (незалежність судової влади, рівність усіх перед судом і законом, презумпція невинуватості, гласності та усності судочинства) і відбулося утвердження суду присяжних. У судових статутах нормативно були закріплені демократичні принципи правового становища суддів, встановлювався новий порядок формування суддівського корпусу, утверджувався інститут незмінюваності суддів, передбачалися заходи щодо підвищення теоретичної та практичної підготовки кандидатів на суддівські посади, гарантією незалежності суддів вважалася система моральних стимулів – підвищення по службі та винагороди. Отже, нормативно був встановлений демократичний правовий статус суддів. Так, в Англії було прийнято “Закон про престолонаслідкування”, який став важливим кроком у становленні судової системи. Було запроваджено принцип незмінюваності суддів (до цього часу судді призначалися і звільнялися королем). Відтепер судді призначалися короною, але усунуті з посади могли бути лише ухвалою обох палат парламенту. Тим самим судова влада відокремлювалася від виконавчої. Серією актів 1873 – 1876 рр. і 1880 р. про Верховний суд та апеляційну юрисдикцію було скасовано поділ вищих судів Англії на суди “загального права” і суди “справедливості”, що склалося ще в феодальну епоху. Нова структура вищих судів передбачала використання процесуальних норм і обох “гілок” прецедентного права.

Створений замість колишніх центральних судів Верховний суд складався з двох підрозділів: Високого суду, який, своєю чергою, поділявся на відділення (канцелярське, королівської лави тощо), і Апеляційного суду у цивільних справах. Одночасно продовжували існувати суди асизів, що складалися з суддів Високого суду, а також нижчі суди – четвертних сесій, мирові суди і суди графств, засновані в середині XIX ст. для розгляду тільки цивільних справ. Особливе місце посідав Центральний кримінальний суд в Лондоні (“Олд Бейлі”), який був судом асизів для Великого Лондона. У складі цього суду значилися лорд-канцлер і мер Лондона.

У Німеччині у 1873 р. було прийнято положення про включення у компетенцію Рейхстагу “загального законодавства з цивільного, кримінального права і судочинства”. Також судовими функціями володіла Союзна рада. Вона вирішувала всі спори, що виникали між

державами, які належали до імперії, з одного боку, та імперським урядом – з іншого. Палата була найвищою апеляційною інстанцією у тому випадку, коли суд відмовляв кому-небудь у захисті його інтересів або коли спір між суб'єктами федерації заходив у глухий кут. Вона могла давати тлумачення конституційних законів. Усі засідання ради були закритими.

У Франції у період Паризької Комуни було проголошено рівний для всіх суд, виборність суду, суду присяжних, якими могли бути лише національні гвардійці. Демократизації судочинства Паризької Комуни сприяло надання досить широких прав обвинуваченим. Вони могли вимагати виклику свідків за рахунок зазначеної комуни, обирати захисника на свій розсуд тощо. Судові процеси ставали гласними, висвітлювались у пресі. Комуною неодноразово видавалися постанови, спрямовані на зміцнення законності, забороняли довільні обшуки, арешти, реквізиції тощо.

Радикальну демократизацію судової системи комунарам, однак, не вдалося здійснити. Гострота політичної ситуації і в Парижі, і поза ним поставила перед Паризькою Комуною питання про створення надзвичайних органів. Декретом від 05.04.1871 р. у відповідь на терор версальців передбачалося створення обвинувального журі у справах версальців, яке повинно було виносити вироки протягом 48 годин щодо всіх осіб, викритих у співпраці з Версальським урядом.

Новим було скасування у 1883 р. довічного призначення суддів. Зберігалася сувора ієрархічність відомства юстиції, призначення магістратів, їх фактична залежність від уряду.

## РОЗДІЛ 5

### ОРГАНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ МОНАРХІЇ 1795 – 1917 рр.

5.1. Уніфікація управління українськими землями після ліквідації автономії.

5.2. Реорганізація центрального апарату управління в Російській імперії на початку XIX ст. і її вплив на місцеве управління в Україні. Станове самоврядування.

5.3. Зміни в організації управління після скасування кріпосного права (1861 р.). Взаємовідносини земств і міського самоврядування з органами державного управління.

5.4. Реформування державного управління в Росії на початку XX ст. Державна дума Російської імперії.

#### **5.1. Уніфікація управління українськими землями після ліквідації автономії**

Унаслідок двох російсько-турецьких воєн 1768 – 1774 рр. та 1787 – 1791 рр. і трьох поділів Польщі (1772, 1793, 1795 рр.) до складу Російської імперії ввійшли Північне Причорномор'я, Крим, Правобережна Україна та Західна Волинь. Після зруйнування Запорозької Січі та ліквідації автономії України на українські землі були поширені загальноімперський адміністративний устрій і законодавство про державну службу. Процес становлення дев'яти українських губерній (Харківська, Полтавська та Чернігівська на Лівобережжі, Київська, Волинська, Подільська на Правобережжі та Катеринославська, Херсонська й Таврійська на Півдні) розтягнувся на декілька десятиліть і завершився в 1802 р., коли остаточно сформувалася їх територія, адміністративно-територіальний поділ.

Новий адміністративно-територіальний поділ повністю ігнорував економічні зв'язки окремих територій та їх національні особливості. Він базувався винятково на кількості населення, що мало на меті полегшення здійснення завдань податкової і каральної політики держави. Кожна губернія, щоб “порядочно могла быть управляема”, повинна була мати 300 – 400 тис. рев'язьких душ, а повіт – 20 – 30 тис. “Установлення для управління губерній Всеросійської імперії” від

07.11.1775 р. було відповіддю на події, пов'язані із Селянською війною 1773 – 1774 рр. під керівництвом О. Пугачова, які уряд пояснював слабкістю державної влади на місцях. Реформа 1775 р. проводила значну децентралізацію місцевого управління, передаючи йому багато функцій і прав центральних установ.

Для розуміння основних засад діяльності місцевої адміністрації важливо розібратися зі структурою і функціями місцевого управління, визначеними “Установленням про губернії”, яке в головних рисах зберігало своє значення до 1917 р. Адміністративна реформа 1775 р. проголошувала принцип “поділу влад”, тому губернські установи вперше засновувались на поділі адміністративних, судових і фінансових функцій. З огляду на це, можна виділити три основні групи установ: адміністративно-поліцейські, фінансово-господарські і судові.

До першої групи належали губернатор, губернське правління і приказ громадської опіки. Губернатор очолював місцеву адміністрацію, він призначався безпосередньо імператором. Відповідно до “Табелі про ранги”, губернатор належав до вищої ланки держслужбовців, маючи чин III – IV класів. Свої функції губернатор виконував за допомогою низки адміністративних установ: канцелярії губернатора, губернського правління, низки комісій, комітетів і присутствій.

Основною адміністративною установою губернії вважалося губернське правління, очолюване губернатором. До складу правління належали віце-губернатор, радники, губернський прокурор тощо. Всі основні справи губернського правління зосереджувалися в канцелярії. Внаслідок різноманітності функцій губернатора і губернського правління для посилення оперативності їх діяльності створювалася низка колегіальних і дорадчих установ: комісій, комітетів і присутствій (рекрутське, присутствіє поліції тощо). Особовий склад цих установ був приблизно одним і тим же: губернський предводитель дворянства, губернський прокурор, голова казенної палати тощо. Порядок їх діяльності був сесійним, а діловодство велося канцелярією губернатора.

Особливе місце в адміністрації кожної губернії займав приказ громадської опіки. Його очолював губернатор, а до складу належали засідателі від губернських станових судів. Приказ громадської опіки керував школами, притулками, лікарнями, в'язницями, виконував також функції своєї фінансово-кредитної установи, надаючи позички, приймаючи внески під відсотки.

Аналізуючи систему місцевого управління, доцільно наголосити на великому значенні дворянських корпорацій, якого вони

набули згідно з “Установленням про губернії” 1775 р. і “Жалуваною грамотою дворянству” 1785 р. Їх органи мали вирішальне значення не тільки в дворянських станових справах, але і в загальному управлінні губернією. Губернський і повітовий апарат формувався значною мірою з числа місцевих дворян: до третини губернської і до половини повітової адміністрації заміщувалися за вибором дворянства.

Згідно з “Установленням про губернії”, губернські установи мали складатися з 75 штатних чиновників. Протягом першої половини ХІХ ст. кількість чиновників постійно зростала, скажімо, у Катеринославській губернії за Х ревізією 1858 р. нараховувався вже 861 чиновник. Умовно чиновництво можна поділити на чотири групи. До вищої ланки державних службовців належали губернатор, віце-губернатор, голова казенної палати, голови палат кримінального та цивільного суду, губернський предводитель дворянства, які відповідно до “Табелі про ранги” мали чини ІІІ – V класів. Другий рівень адміністративного апарату склали радники губернських установ, поліцейські, городничі, губернські прокурори, судді (VI – VIII класів). Найчисленішою була третя група – ІХ – ХІV класів, яка займала найнижчі виконавські посади в губернському апараті та на повітовому рівні. До четвертої групи належали канцелярські службовці, які не мали класних чинів: копіїсти, підканцеляристи, канцеляристи, що виконували здебільшого технічну канцелярську роботу.

Губернському апаратові підпорядковувався повітовий апарат управління, який за структурою і функціями мало чим відрізнявся від губернського, але по іншому комплектувався. Головну роль у повітовому апараті управління виконував нижній земський суд (з 1837 р. – земський суд), очолюваний земським справником або капітаном-ісправником.

Земський суд був одночасно адміністративно-поліцейським і судовим органом, який здійснював функції нагляду за станом порядку, забезпечував виконання повинностей і сплату податків, нагляд за порядком під час торгівлі, станом шляхів, дотриманням протипожежних і протиепідемічних заходів тощо. Земський суд (4 – 5 засідателів), голова суду та земський справник обиралися на три роки повітовими дворянськими зібраннями і за поданням губернатора затверджувалися Сенатом. На Правобережжі склад земських судів призначався губернським правлінням, а земський справник – Сенатом за поданням губернатора. Канцелярія земського суду очолювалася секретарем і складалася з двох столів: виконавчого і слідчого. Повіти поділялися на стани, які очолював становий пристав.

Міста поділялися на губернські, повітові і заштатні, тобто які не були адміністративними центрами. У великих містах управління здійснювалося поліцейськими органами – управами благочиння, які підлягали губернатору. В Одесі, Херсоні, Феодосії у 1803 р. були створені градоначальства, де всі функції місцевої влади зосереджувалися в руках градоначальників. Їх повноваження прирівнювалися до губернаторських, але обмежувалися містом та його околицями. Для ефективного військово-морського та карантинного захисту градоначальники поєднували в одній особі військову і цивільну владу, були начальниками портів, командирами військових гарнізонів, комендантами. На території повітових міст функції земського справника виконував городничий.

Органи міського станового самоврядування – загальні міські та шестигласні думи, створені відповідно до “Жалуваної грамоти містам” 1785 р., відігравали роль адміністративно-господарського придатка до апарату адміністрації і поліції. Управління містами організовувалося за принципом територіально-станового представництва і виборності: міщани поділялися на категорії, кожна з яких діставала можливість через вибори обстоювати свої інтереси у думі, магістраті чи ратуші. Загальна міська дума як розпорядчий орган обиралася щотрироки на загальних міських виборах. Шестигласна дума обиралася вже загальною думою із вибраних гласних. Дума керувала виборами посадових осіб міського станового управління, визначала розміри їх жалування, затверджувала міський бюджет, турбувалася про продовольче постачання міста, проводила розподіл податків, здійснювала видачу паспортів, стежила за станом міських казенних приміщень тощо.

Фінансово-господарські функції зосереджувалися у віданні особливої групи установ: казенної палати в губернії і казначейства в повіті. Казенну палату очолював віце-губернатор, а її членами були директор економії, радник, два асесори і губернський скарбник. У казенній палаті зосереджувалися всі фінансові питання: збирання податків, митних і кабацьких зборів тощо. Вона відала державним майном (земля, води, ліси, казенні підприємства), державними, палацовими, економічними селянами, винними відкупами і підрядами, продажем солі, завідувала казенними будівлями, наглядала за приватною торгівлею і промисловістю.

У віданні казенної палати знаходилися повітові казначейства – каси, що відали прийомом, збереженням грошових доходів і зборів, видачею чиновникам за розпорядженням властей грошових сум. Окрім того, вони видавали за розпорядженням місцевої влади паспорти, подорожні і вели продаж усіх видів гербового паперу, а також аршинів.



Адміністративна реформа 1775 р. створила складну систему місцевих судів і прокурорського нагляду. Наприкінці XVIII – на початку XIX ст. вона була спрощена і до судової реформи 1864 р. виглядала таким чином:

– судами першої інстанції були станові суди (у повітах – земські суди для дворян і державних селян та в містах – магістрати і ратуші для купців і міщан);

– другою інстанцією для них вважалися загальностанові суди – палати кримінального і цивільного суду.

Нагляд за місцевим апаратом здійснював губерньський прокурор.

На Правобережній Україні (Київська, Волинська, Подільська губернії) судова система до 30-х рр. XIX ст. помітно відрізнялась. Тут діяли головні (губерньські) суди, які були апеляційною інстанцією для нижчих судів – повітових, підкоморських судів й судів магістратів та ратуш. Головний суд складався з двох департаментів – кримінального і цивільного, компетенція яких була такою, як і палат цивільного та кримінального суду. Повітовий суд вважався становим судом для дворян і селян, магістрати та ратуші – становими судами у містах, підкоморські суди розглядали межові справи.

Усі ланки місцевого управління мав скріплювати намісник або генерал-губернатор, який був представником верховної влади на місцях і призначався імператором з числа вищих сановників, що користувалися його особистою довірою. Намісник був главою місцевої адміністрації і поліції, здійснював нагляд за всім апаратом управління та суду, чиновниками і становими установами намісництва. Йому підпорядковувалися війська, що знаходилися на цій території.

З 10 генерал-губернаторств Російської імперії в середині XIX ст. три припадало на Україну. Всі 9 губерній, а саме Харківська, Чернігівська і Полтавська; Київська, Подільська і Волинська; Катеринославська, Херсонська і Таврійська належали, відповідно, до Малоросійського, Київського і Новоросійсько-Бесарабського генерал-губернаторств. Власний апарат генерал-губернатора був невеликим – він складався лише з канцелярії та кількох урядовців для особливих доручень. У разі потреби губернатор діяв через підпорядкованих йому губернаторів та їхній апарат.

Посада генерал-губернатора у певному сенсі була політичною посадою і той, хто її заміщував, був провідником політики центральної влади. На відміну від губернаторів і незалежних від них губерньських прокурорів, які здійснювали адміністративний нагляд за установами і

станами, головним завданням генерал-губернатора було спостереження за правильним функціонуванням адміністративної і судової систем у губерніях, спрямування діяльності місцевої адміністрації у русло, визначене центральною державною владою.

Особливо це стосувалося Півдня України з огляду на його прикордонне становище, проблеми колонізації і господарського освоєння. Тут не могло бути рутини, характерної для центральних губерній імперії, тому, як зазначала О. Дружиніна, саме життя вимагало від адміністрації вирішення множини нових, нетривіальних завдань. Не випадково генерал-губернаторами тут були такі помітні представники російської бюрократії, як Г. Потьомкін, А. Рішельє, М. Воронцов.

## **5.2. Реорганізація центрального апарату управління в Російській імперії на початку XIX ст. і її вплив на місцеве управління в Україні. Станове самоврядування**

XIX ст. увійшло в історію Російської імперії як століття перетворень. Насильницьке відсторонення Павла I і вступ на престол у 1801 р. Олександра I призвели до спроби відродити політику просвіченого абсолютизму. У своєму Маніфесті Олександр I декларував повернення до курсу правління Катерини II. Молодий 24-річний імператор заявляв про необхідність проведення реформ.

Головним ініціатором реформ став Негласний (неофіційний) комітет, до складу якого належали молоді аристократи, виховані на передових політичних ідеях XVIII ст. і добре знайомі з практикою державного управління в Західній Європі. Імператор та його “молоді друзі”, яких консервативний Г. Державін називав “вагагою якобінців”, розраховували вчасно здійсненими реформами попередити загрозу революційних потрясінь. Головний зміст реформ вони вбачали, передусім, у реорганізації системи державного управління, яке оцінювалося ними як “потворне”.

Об’єктивний сенс цієї реформи полягав, по-перше, у тому, щоб замінити систему особистих доручень, що заглиблювалася своїми коріннями до феодалної вотчини, системою установ з чітко окресленими функціями і визначеним порядком діловодства, звітності і контролю. В ідеалі ця реформа мала завершити будівництво тієї адміністративної споруди, яку почала зводити Катерина II, встановити ту політичну систему, до якої вона прагнула, тобто закріпити

необмежену, централізовану, бюрократичну, підзаконну монархію. По-друге, необхідність реорганізації системи державного управління обумовлювалася й перетворенням Росії протягом XVIII ст. на колосальну євразійську імперію з населенням на початку XIX ст. майже 40 млн осіб. Фактично, зазначає М. Попович, сьак-так керованими і взагалі пов'язаними з центром через поштові тракти були губернські міста та невеликі території навколо них. На значному віддаленні від Петербургу сваволя місцевого чиновництва була необмеженою.

Важливе місце у системі державного управління почала відігравати “Власна його імператорської величності канцелярія”, яка виникла ще наприкінці XVIII ст. Вона, насамперед за царювання Миколи I (1825 – 1855 рр.), набула ознак загальнодержавної вищої установи і перетворилася на орган, який пов'язував царя з усіма урядовими установами з найважливіших питань внутрішньої політики. Власна його імператорської величності канцелярія складалася з чотирьох відділень. Перше відділення канцелярії готувало документи для доповіді імператорові і стежило за виконанням його наказів, здійснювало загальний контроль за організацією цивільної служби та її проходженням чиновниками; друге – займалось кодифікацією законів, третьому відділенню були доручені справи вищої політичної поліції, четверте відділення керувало благодійними установами і жіночими навчальними закладами, які були засновані імператрицею Марією Федорівною і перебували під її патронатом. У 1836 р. було створено також п'яте відділення – для підготовки нового порядку управління державним майном. VI відділення, яке функціонувало з 1842 р., було зобов'язане готувати матеріали, що стосувалися управління територій Кавказу.

Рада при височайшому дворі, створена ще Катериною II 30 березня 1801 р., була замінена на постійний орган, який дістав назву “Неодмінна рада” і був зорієнтований на розгляд та обговорення загальнодержавних справ та підготовку проектів постанов. Ця рада складалася з 12 вищих царських сановників. Зі створенням Державної ради Неодмінна рада була скасована.

Державна рада, створена законодавчим актом 1 січня 1810 р., була вищою законодорадчою установою. Загальна кількість членів цієї ради становила від 40 до 80 осіб. До її складу належали всі міністри й деякі інші вищі чиновники. На Державну раду була покладена функція розроблення законопроектів, які пізніше затверджував імператор. Апарат Державної ради складався із загальних зборів і департаментів: законів, справ військових, цивільних і духовних справ, державної

економії, а пізніше справ Царства Польського (з 1831 р.). Департаменти були попередніми інстанціями для обговорення законопроектів у вузькому колі спеціалістів перед винесенням їх на обговорення у загальних зборах. Усе поточне діловодство зосереджувалось у канцелярії Державної ради, яку очолював державний секретар.

З метою зміцнення вищого і центрального державного апарату, тіснішого зв'язку місцевих і станових установ із центром, посилення одноначальності в керівництві державою для підвищення особистої відповідальності чиновників усіх рангів і прискорення проходження справ та вирішення питань застарілі колегії замінювались новими вищими виконавчими органами на європейський зразок – міністерствами. Про це говорилося в Маніфесті Олександра I “Про створення міністерств” від 08.09.1802 р. Спочатку їх було вісім – міністерства внутрішніх справ, закордонних справ, військово-морське, фінансів, юстиції, народної освіти, комерції та Державне казначейство на правах міністерства. Своєрідний і особливий статус мало Міністерство внутрішніх справ, яке надіялося досить широкими повноваженнями. Зокрема, на нього покладалося управління промисловістю і торгівлею, утримання всіх публічних будівель тощо.

У 1810 – 1811 рр. було утворене Міністерство поліції, а Міністерство комерції скасоване, водночас були створені “головні управління” – шляхів сполучення і ревізії державних рахунків (“державного контролю”). У 1837 р. за Миколи I було засновано Міністерство імператорського двору (1826 р.), у складі якого перебували уділи, театральна дирекція, управління імператорським кабінетом, а V відділення Власної його імператорської величності канцелярії було перетворене на Міністерство державного майна (1837 р.). Створенням цих міністерств завершився процес розмежування власності імператорського двору і державної власності.

Був заснований у березні 1812 р. також Комітет міністрів для координації діяльності міністерств і спільного обговорення питань державного управління під головуванням імператора. До його складу належали міністри та голови департаментів Державної ради, державний секретар і деякі особи, призначені особливим указом імператора. Комітет міністрів став центральним координаційним органом, що забезпечував єдність діяльності міністерств до Великих реформ.

У Маніфесті “Про створення міністерств” зазначалося, що міністерства керують не тільки державними справами, а й місцевими, ввіреними ним структурами, підтримуючи з ними постійний зв'язок і отримуючи щотижневі меморії про всі поточні справи. Міністрів

призначав імператор, перед яким вони були відповідальними. Міністр безпосередньо керував дорученими йому ділянками і подавав через Сенат щорічні письмові звіти з обґрунтуванням витрачання коштів, указанням результатів діяльності, стану справ і можливих перспектив.

Реформування міністерств завершилося з прийняттям у червні 1811 р. “Загального установлення міністерств”, яке визначило одноманітність їх організації і діловодства, систему взаємовідносин структурних частин, а також взаємовідносин із іншими установами. При його розробці був урахований як восьмирічний досвід діяльності самих міністерств, так і готові, перевірені на практиці зразки організації, діловодства і діяльності міністерства наполеонівської Франції.

Кожне міністерство отримувало одноманітну структуру: очолював його міністр з товаришем (заступником), при міністрі діяла канцелярія і рада. Рада міністра була дорадчим органом, до неї належали начальники основних структурних частин міністерства. Робочий апарат міністерства складався з департаментів, які поділялися на відділення, а відділення – на столи. Основою організації кожного міністерства був принцип одноначальності.

Як наслідок, на зміну променевій системі управління з її підпорядкованістю губернаторів і воєвод, місцевих установ кожній колегії окремо у певних питаннях, що панувала у XVIII ст., прийшло галузеве управління з лінійною системою відомчого підпорядкування кожної установи певному міністерству. Структура влади, таким чином, організаційно і функціонально наблизилась до європейської.

Перехід до системи галузевого управління вніс зміни у підпорядкування органів місцевого управління. Зокрема, губернатори стали підпорядковуватися міністерству внутрішніх справ. Повелінням імператора всі губернатори подавали йому рапорти через МВС і під його управлінням вирішували всі військові, цивільні і поліцейські питання. Спроба виділити поліцейські повноваження з міністерства шляхом створення спеціального Міністерства поліції у 1810 р. закінчилася невдачею, у 1819 р. воно було скасовано і його апарат увійшов до Міністерства внутрішніх справ. Підпорядкування губернаторів Міністерству внутрішніх справ ставило їх у дещо двоїсте становище: з одного боку, губернатор призначався царем і підпорядковувався безпосередньо йому, щорічно подаючи до 1 березня на височайше ім'я звіти про стан справ у губернії, а з іншого, будучи чиновником МВС, підпорядковувався і міністру.

Але загалом перша половина XIX ст. характеризувалася посиленням влади губернатора, насамперед за царювання Миколи I.

Це фактично було закріплено в “Наказі губернаторам” від 03.06.1837 р., який проголошував губернатора “хазяїном губернії”. У 346 параграфах, поділених на XIV розділів, визначалося широке коло обов’язків губернатора. Губернатори мали виконувати свої обов’язки через губернські правління, які вони очолювали, а також через прикази громадської опіки, губернські комісії (будівельну, шляхову, народного продовольства), комітети (оспенний, статистичний, мануфактурний та земських повінностей).

Усю виконавчу роботу вела канцелярія губернського правління, в структурі якої, починаючи з 1824 р., було чотири відділення. Перше відділення завідувало обнародуванням законів, наглядом за виконанням розпоряджень губернатора і губернського правління, займалось добором кадрів. Через друге відділення губернатор здійснював керівництво поліцією, третє – зв’язок адміністрації з місцевими судами, через четвєрте – з фінансово-господарськими органами.

Казенні палати і повітові казначейства стали основними місцевими установами міністерства фінансів. З 1845 р. їх стали очолювати не віце-губернатори, а окремі голови, які призначалися імператором за поданням міністра фінансів. За своїм становищем голова казенної палати був третьою посадовою особою в губернії.

У 1838 р., унаслідок створення Міністерства державного майна, з відання казенних палат було вилучено управління державним майном і державними селянами. Ці функції, згідно з “Установленням про управління державним майном у губерніях” від 30.04.1838 р., перейшли до палат державного майна і окружних правлінь державного майна, які створювалися на декілька повітів. Керуючий палатою державного майна призначався імператором за поданням міністра державного майна.

Міністерству юстиції підпорядковувалися суди і прокуратура. Заклади освіти підпорядковувалися Міністерству народної освіти спочатку через губернських директорів народних училищ, а після освітньої реформи 1804 р. – через попечителів навчальних округів і директорів губернських гімназій.

Особливу систему управління мали “іноземні колоністи”, які формально не залежали від губернських властей і підпорядковувалися Міністерству внутрішніх справ. З 1800 р. існувало спеціальне відомство іноземних поселенців – Контора опікунства новоросійських іноземних поселенців. У 1818 р. на її базі був створений Попечительний комітет о колоністах південного краю Росії з трьома конторами – Катеринославською, Одеською і Бесарабською.

Німецькі поселення, які зосереджувались переважно на території Катеринославської, Херсонської і Таврійської, об'єднувались у 9 округів, що утворювались не за адміністративно-територіальним, а релігійно-територіальним принципом (лютерани, меноніти, католики тощо). Після створення Міністерства державного майна колоністські округи у 1837 р. перейшли в його відання. Органами внутрішнього самоврядування були окружні прикази.

Маріупольський грецький округ (м. Маріуполь і 24 колонії грецьких виходців) знаходився у віданні особливого Маріупольського грецького судді, який поєднував у собі функції поліцейської, судової і адміністративної влади. З 1852 р. маріупольські греки були підпорядковані дії загальних узаконень.

### **5.3. Зміни в організації управління після скасування кріпосного права (1861 р.). Взаємовідносини земств і міського самоврядування з органами державного управління**

Принизливі для Росії умови Паризького миру, підписаного 30 березня 1856 р., ставили під сумнів можливість збереження нею статусу великої держави і були тією об'єктивною реальністю, яка поставила нового імператора Олександра II, що посів престол після смерті батька в лютому 1855 р., перед необхідністю здійснення значних перетворень у країні. До того ж, щоб подолати відставання в економічній, військовій сферах, ці перетворення повинні були бути системними. Уперше про необхідність проведення аграрної реформи Олександр II заявив невдовзі після укладення Паризького миру на зустрічі з представниками московського дворянства. Відміна кріпосного права зумовила перетворення в усіх інших сферах суспільного життя: земську, міську, судову, військову, фінансову, цензурну, освітню реформи.

Кардинальні реформи 60 – 70-х рр. XIX ст. безпосередньо торкнулися й системи органів державної влади. У ході реформ відбулась децентралізація міністерств, були розширені права місцевих установ, що прискорило оперативність їх діяльності. Адміністративно-територіальний поділ України загалом не зазнав змін.

Губернатор залишався головою місцевої адміністрації, однак його компетенція дещо звужилась: він втратив право “ревізії” судових справ, з його відання випала низка установ, створених у 60-і рр. XIX ст. – контрольні палати, губернські акцизні управління та ін. Значно більшого

значення набула канцелярія губернатора. Губернатор був головою до півтора десятка різних дорадчих установ: комітетів, комісій, присутствій, які склалися з губернських чиновників, часто із залученням представників земського і міського самоврядування. До низки присутствій міністерствами призначалися неодмінні члени в якості представників певного міністерства.

Ці дорадчі органи при губернаторі доповнювали діяльність губернського правління. Нерідко губернатор за їх допомогою здійснював нагляд за новими пореформеними установами. Так, за допомогою губернського у селянських справах присутствія він наглядав за селянськими становими органами, а губернського у міських справах та губернського у земських справах присутствій (з 1892 р. – губернського у земських і міських справах присутствія) – за органами місцевого самоврядування.

У ході селянської реформи 1861 р. було запроваджене сільське і селянське самоврядування. Його органами були: сільський сход і обраний ним сільський староста та волосний сход, волосний старшина і волосний суд. Сільський староста скликав сход для вирішення господарських, побутових та організаційних питань, стежив за виконанням повинностей, мав право за проступки накладати на селян штраф у розмірі 1 крб, посилати на примусові роботи й заарештовувати на термін до двох днів.

Селяни волості формували волосне управління. Волосний сход, що складався з виборних від кожних десяти дворів, вирішував питання з господарських і громадських справ, наприклад: питання служби у війську, створення волосних училищ, волосних крамниць тощо. Волосний старшина, який вибирався на волосному сході, виконував волосні вироки, завідував волосним господарством, керував діяльністю сільських старост і займався адміністративно-поліцейськими питаннями. Волосний сход вибирав волосний суд, який становив колегію з 4–12 суддів, він розглядав майнові спори між селянами (якщо сума позову не перевищувала 100 крб, з 1889 р. – 300 крб), незначні провини, що здійснювали селяни.

У повітах, волостях, селах діяв і адміністративний апарат. Управління пореформеного повіту, як і раніше, залишалося в руках місцевого дворянства. У кожному з 85 повітів України адміністративну структуру очолював справник, який призначався губернатором із дворян. Йому підпорядковувалися поліцейські управління, створені у 1862 р., у яких було по два дворянських засідателя, обраних повітовими дворянськими зібраннями. Повітовий предводитель дворянства



очолював ряд повітових присутствій і комітетів, які часто відігравали роль виконавчих інстанцій для відповідних губернських установ.

Основою земської реформи уряд зробив популярну в 60-х рр. XIX ст. серед ліберальної громадськості “громадівську” теорію місцевого самоврядування, яка виходила з того, що визнання суто громадського значення місцевого самоврядування дасть змогу позбавити його опіки державної влади. Але уряд, взявши цю теорію на озброєння, адаптував її до своїх потреб. “Положення про губернські і повітові земські установи” від 01.01.1864 р. офіційно не включало земські установи до загальної системи державних установ країни, розуміючи під цим, що місцеві установи мають виконувати доручені державою функції громадськими силами. До того ж, покладення турбот про місцеве господарство на недержавну організацію знімало з бюджету існуюче навантаження.

Згідно з зазначеним Положенням, органи земського самоврядування мали займатися господарськими справами: збереження в належному порядку місцевих шляхів сполучення, будівництво й утримання шкіл, лікарень, притулків і церков, організація медичної допомоги населенню, страхування майна, завідування продовольчою справою, організація поземельного кредиту, пропаганда агрономічних знань тощо. Організація земських установ дозволялась тільки на губернському та повітовому рівнях. Реформа не передбачала створення земствами як керівних центральних органів, так і на нижчому рівні – земських органів у волостях.

У лівобережних і південних губерніях України земства були запроваджені у 1865 – 1866 рр., на Правобережній Україні, де більшість поміщиків належала до польської шляхти й брала участь у польському національно-визвольному русі, земські установи було запроваджено значно пізніше. Спрощені земські установи у формі губернських комітетів тут почали утворювати тільки у 1904 р., а положення про земські установи почало діяти з квітня 1911 р., щоправда з деякими змінами, які стосувалися виборного цензу й обмежували права польської шляхти на користь російського дворянства.

Апарат земств складався з розпорядчих органів – губернських і повітових земських зборів та виконавчих органів – губернських та повітових земських управ. Порядок їх формування був таким: спочатку всі землевласники (перша курія), представники торговельно-промислового класу, які володіли нерухомим майном певної цінності (друга курія), а також сільські товариства (третя курія) обирали зі свого середовища на три роки представників (“гласних”) у повітові земські

збори. На відміну від двох перших курій, які мали право голосу, вибори гласних від селянської курії були багатоступеневими: спочатку сільські товариства посилали представників на волосний сход, на якому обиралися виборщики, потім із них висувалася необхідна кількість гласних повітових земських зборів. Для курій встановлювався високий майновий ценз, тому майже 75% гласних губернських земських зборів були дворянами. Повітові земські збори працювали під головуванням повітового предводителя дворянства, який одночасно очолював повітове дворянське зібрання. Вони збиралися щорічно (як правило, восени) на короткій термін (до 10 днів) для обговорення питань місцевого життя і керівництва господарськими справами повіту. Для постійної роботи збори обирали зі свого складу виконавчий орган – повітову земську управу, яка складалася з голови і двох членів.

Губернські гласні обиралися на повітових зборах (за квотою – один губернський гласний від шести повітових) і потім вже формували управу. Очолювали збори і управи виборні голови, які не тільки керували їх діяльністю, але й представляли земства в місцевих урядових установах, насамперед у присутствіях. Губернські збори скликалися один раз на рік (зазвичай у грудні, на термін до 20 днів), але могли призначатися і надзвичайні збори.

Земства були поставлені під контроль центральної влади в особі губернатора і міністра внутрішніх справ. Для контролю за ними були створені губернські у земських справах присутствія, підпорядковані губернаторам і міністру внутрішніх справ імперії. Голова повітової управи затверджувався на посаді губернатором, а губернської – міністром внутрішніх справ. Згідно з відповідними інструкціями, губернатор і міністр внутрішніх справ мали право призупиняти рішення земств, якщо вони суперечили “загальнодержавним інтересам”. Укази 1868 – 1874 рр. обмежували гласність, свободу дискусій на земських зборах.

Затвердженню губернатора належали постанови земських зборів щодо приведення в дію земських кошторисів і розкладок, поділу земських шляхів сполучення на губернські і повітові; про віднесення повітових земських доріг до розряду путівців; про зміну напрямків земських доріг; про заснування виставок місцевих виробів; про тимчасове відсторонення від посад членів земських управ. Міністр внутрішніх справ затверджував постанови земських зборів про позики, які перевищували дворічну суму земського збору; про віднесення губернських земських доріг до розряду путівців; про збори за проїзд земськими шляхами сполучення; про відкриття ярмарків терміном

більше 14 днів і про перенесення або зміну термінів існуючих ярмарків; про перенесення існуючих пристаней; про поділ майна і закладів громадської опіки на губернські і повітові.

Основну частину земського бюджету становили доходи від оподаткування нерухомого майна у містах і повітах (землі, лісів, житлових будинків, заводських і торгівельних приміщень тощо), промислових свідоцтв і патентів на заводи для виробництва різних напоїв, акцизів на продаж спиртних напоїв, трактирного промислу. Ця частина надходжень до земського бюджету мала назву “окладних доходів”. Інша частина земського бюджету, яка називалася “неокладними доходами”, складалася з доходів від нерухомого майна самого земства і відсотків з капіталів, які йому належали; доходів від земських промислових підприємств; судових мит і зборів із паперів, що збиралися з цивільних справ; мит за користування установами і послугами земств (плата за лікування і навчання, мостовий і шляховий збори тощо).

На тих же засадах, що і земське врядування, створювалося міське самоврядування відповідно до Міського (Городового) положення від 18.06.1870 р. Відповідно до цього положення, замість станового міського управління, що діяло з 1785 р., запроваджувались загальностанові міські думи, члени яких (гласні) обиралися на чотири роки на основі майнового цензу. Число гласних у різних містах становило від 30 до 72 осіб. На органи міського самоврядування (міські думи і міські управи) покладалися адміністративно-господарські функції: благоустрій міст (освітлення вулиць, ремонт тротуарів, опалення, водопостачання, транспорт тощо), народна освіта, громадська опіка, охорона здоров'я, опікування розвитком торгівлі і промисловості тощо.

У межах наданої компетенції органи самоврядування мали відносну незалежність і самостійність, що дало змогу досягти значних успіхів у розвитку міського господарства. Міський бюджет формувався на основі податків і зборів із нерухомості, доходів від експлуатації міського майна, аукціонів, зборів тощо, а також відрахувань з державної казни. Водночас Міське положення передбачало низку обмежень бюджетних прав органів самоврядування: вони не могли самостійно вводити нові податки і перевищувати встановлену законом граничну норму обкладення. На міські думи також покладалися обов'язкові витрати на утримання пожежної охорони, поліції, в'язниць, казарм (20 – 60% бюджету).

Гласні міської думи, яка була розпорядчим органом, обиралися за куріальною системою (залежно від майнового стану) власниками

нерухомого майна, тобто платниками податків, на чотири роки. Виборче право надавалось особам чоловічої статі, які досягли 25 років і платили на користь міста податки і збори, оскільки значна частина міського населення в той час не належала до платників податків (робітники, службовці, інтелігенція, прислуга тощо), виборчим правом у більшості міст володіло не більше 10% міського населення.

Найбільшими групами виборців стали: власники нерухомості в межах міста; власники торгівельних і промислових закладів, купецьких та промислових свідочств тощо. Нарівні з приватними особами виборче право отримали відомства, установи, товариства, церкви і монастирі, які сплачували збори до міського бюджету. Вибори до міської думи проводились за трьома куріями (великі, середні і малі платники податків) із рівними загальними сумами платежів міських податків. Кожна курія обирала третину гласних. Вони зі свого складу обирали виконавчий орган – міську управу на чолі з міським головою. Міський голова очолював і думу, і управу, координуючи їх роботу.

Міська управа мала постійну канцелярію з розгалуженням на відділи, які займалися окремими питаннями міського життя. Скажімо, в Катеринославі до складу управи належало 5 членів, які відали господарчим, технічним, військовим, торгівельним, медично-санітарним і податковим відділами. Організовував роботу управи секретар. З числа гласних утворювалися від 10 до 15 комісій, які вирішували конкретні питання в усіх галузях міського господарства.

Міську реформу спочатку було проведено у великих містах, а потім і в інших. На Правобережній Україні Міське положення вводилося лише у Києві й тільки за Законом від 29.04.1875 р. Воно поширювалося щоразу з окремого дозволу Міністерства внутрішніх справ у інших містах Правобережжя, спершу Київської, а вже потім – Подільської і Волинської губерній.

Для невеликих міст із 1892 р. вводилося так зване “спрощене управління”. Сход домогосподарств міста обирав склад зборів уповноважених (12 – 16 осіб), які обирали, своєю чергою, старосту з 1 – 2 помічниками. Міські голови і старости затверджувалися на посаді губернатором, а міські голови губернських центрів – міністром внутрішніх справ.

У 1864 р. була проведена судова реформа, яка проголошувала демократичні принципи судоустрою і судочинства: формальну незмінність суддів і відокремлення суду від адміністрації, гласність і публічність засідань суду, рівність усіх перед законом, змагальний процес, інститути адвокатури, присяжних засідателів, виборного

мирового суду, нотаріат тощо. Відбулась реорганізація прокуратури. Одночасно судова реформа зберегла залишки феодально-станового судочинства (участь у процесі станових представників, станові суди – церковні, військові, волосні, окремий порядок розгляду справ про службові злочини тощо).

Судова реформа вводила дві системи судових установ: суди із судьями, які обиралися – мирові суди і з'їзди мирових суддів та суди із судьями, що призначалися – окружні суди та судові палати. В Україні суди обох ланок були створені тільки у Полтавській, Херсонській, Катеринославській і Таврійській губерніях. На Правобережній Україні судова реформа проводилася двома етапами: спочатку з 1871 р. були запроваджені мирові суди, проте, оскільки земське і міське самоврядування тут не запроваджувалося, то мирові судді призначалися міністром юстиції, а не обиралися земськими зборами та міськими думами. У 1880 р. були відкриті Київська судова палата і Житомирський, Кам'янець-Подільський, Київський, Луцький та Уманський окружні суди.

Найчисельнішою судовою установою, внаслідок проведення судової реформи, став мировий суд. Кожний повіт складав мировий округ, що поділявся на декілька дільниць із мировим суддею, який обирався повітовими земськими зборами. До юрисдикції мирових суддів належало все населення мирових дільниць, за винятком селян, які судилися в особливих волосних судах. Мирові судді розглядали дрібні кримінальні справи (провини проти громадського порядку, особисті образи та побої, шахрайство та крадіжки на суму до 300 крб). До кандидатів на посаду мирового судді висувалася низка вимог вікового, освітнього та майнового цензу, зокрема володіння від 400 до 900 десятин землі (1 десятина – 1,09 га). Мирові судді отримували жалування, але були й “почесні мирові судді”, які не отримували винагороду, не мали своєї дільниці, а судили, якщо про це просили обидві сторони. Роль апеляційної інстанції для мирових суддів округу виконував з'їзд мирових суддів.

У губерніях створювалися окружні суди, які склалися з голів, їх товаришів і членів суду. До апарату окружного суду належали прокурор із товаришами і канцелярією. Судові статuti 1864 р. видозмінили прокуратуру, яка стала виступати як орган судового, а не загального значення. Прокурорський нагляд керував слідством, виступав обвинувачувачем на суді, стежив за виконанням вироку.

Судова реформа 1864 р. запроваджувала суд присяжних, який розглядав до трьох четвертих усіх кримінальних справ. За законом

присяжним засідателем міг бути російський підданий, місцевий житель, віком від 25 до 70 років. Уводився ценз осілості в певному повіті до двох років. Перелік присяжних складався земствами і міськими думами, губернатор міг лише виключити когось з цього списку, причому обгрунтувавши своє рішення.

Судові палати діяли як друга інстанція для окружних судів. Вони склалися з палат цивільних і кримінальних справ. До округу судової палати належало кілька губерній. В Україні діяло три округи з центрами у Києві, Харкові і Одесі.

У другій половині 80-х рр. XIX ст. уряд перейшов до активної політики контрреформ. Першим кроком у напрямі зміцнення позицій дворянства у місцевому управлінні стало видання у 1889 р. “Положення про земських дільничих начальників”, яке вводило в повітах (поділених із цією метою на земські дільниці) новий інститут земських начальників. Земські начальники призначались міністром внутрішніх справ з числа місцевих спадкових дворян і наділялися широкими адміністративними та судовими повноваженнями щодо місцевого населення. Їм же доручалося керівництво поліцією і нагляд за волосними судами.

У рамках нового урядового курсу було переглянуто багато положень судової реформи 1864 р. Зокрема, була обмежена діяльність суду присяжних, із загальних судів багато справ передавалося в закриті і воєнні суди тощо. У 1889 р. були скасовані (крім столиць і Одеси) виборні мирові суди, які замінювалися в губернських і повітових містах – міськими суддями, що призначалися міністром юстиції, а для неміського населення – земськими дільничими начальниками. Справи, вилучені з компетенції міських суддів і земських дільничих начальників, вели повітові члени окружних судів. Другою апеляційною інстанцією для справ, що розглядалися міськими суддями і земськими дільничими начальниками, був повітовий з'їзд у складі його судового присутствія, очолюваного повітовим предводителем дворянства. Касаційною інстанцією було губернське присутствіє під головуванням губернатора. Інститут мирової юстиції відновлювався на засадах судових статутів 1864 р. із деякими змінами Законом від 15.06.1912 р.

12 червня 1890 р. було прийнято нове Положення про губернські і повітові земські установи, метою якого було посилення контролю над земствами з боку адміністрації і яке розширювало можливості дворянства в місцевому управлінні. Для першої курії, яка тепер називалася з'їздом дворян-землевласників, мінімальний ценз був значно знижений, а для міських виборців був підвищений у 2,5 раза (з 6 тис. крб обороту до 15 тис.). Третій виборчий з'їзд скасовувався, а гласні до

повітових земських зборів стали призначатися зі списку кандидатів, складених на волосних сходах, губернатором. У підсумку це посилило дворянський елемент у земствах: серед гласних губернських земських зборів дворяни становили понад 89%. Губернатор здійснював нагляд не тільки за “законністю”, але й за “доцільністю” дій земств. Голови і члени управ були прирівняні до чиновників.

Нова земська реформа значно звужувала функції земств, які позбавлялися права обкладання доходів від обороту, що серйозно послаблювало земський бюджет, запроваджувався новий порядок формування земських органів.

Контрреформи торкнулися і міського самоврядування. Відповідно до виданого 11 червня 1892 р. нового Міського положення, були змінені правила виборів до органів міського самоврядування, відмінені міські виборчі збори, замість виборчого податкового цензу вводився майновий, у контексті чого виборчі права зберігалися здебільшого за великими домовласниками і власниками нерухомого майна (вартістю від 300 крб у повітових містах і до 1 000 – 1 500 крб губернських). Губернські земські присутствія були перетворені у присутствія у земських і міських справах, всі рішення міських дум затверджувались губернською адміністрацією.

## **5.4. Реформування державного управління в Росії на початку ХХ ст. Державна дума Російської імперії**

На початку ХХ ст. в Російській імперії відбулися зміни в системі організації державної влади, спричинені революцією 1905 – 1907 рр. У розпал революції 17 жовтня 1905 р. Микола II підписав маніфест “Про удосконалення державного порядку”, яким уряд дарував Росії політичні свободи (слова, друку, особистості, совісті, зборів і спілок), уперше в історії Росії проголосив заснування парламенту – Державної думи. Компетенція, а також загальні питання її організації і діяльності визначалися, передусім, таким правовим актом, як “Установлення Державної думи” від 20.02.1906 р., а також низкою статей Основних державних законів Російської імперії в редакції 23 квітня 1906 р.

Із запровадженням Основних державних законів 1906 р. імператор позбавлявся абсолютної влади, зокрема законодавчої, та безконтрольного розпорядження державним бюджетом, залишав за собою вищу зовнішньополітичну, військову і судову владу, проте продовжував одноособово призначати та звільняти вищих посадовців (I – IV класів, зокрема й голову Ради міністрів). Унаслідок цього

російське самодержавство еволюціонувало у бік конституційної монархії, шукаючи соціальної підтримки серед політичних партій та широкої громадськості.

Державна дума визначалася законодавчим органом. Вона мала право обговорювати внесені законопроекти, вносити до них поправки тощо, одночасно Державна дума наділялася правом законодавчої ініціативи. Це право поширювалося на всі закони, за винятком Основних державних законів Російської імперії, перегляд яких міг здійснюватись лише з ініціативи імператора. Державна дума не могла також втручатися в устрій установ, що знаходилися у віданні міністерства імператорського двору і в управлінні ними.

Тобто, з уведенням до державного механізму Російської імперії Державної думи цар вже не міг приймати закони. Він мав право затверджувати або не затверджувати закони, що розглядалися Державною думою, тобто володів правом вето. Щоправда ст. 87 Основних законів передбачала один виняток: він мав право приймати надзвичайні закони у невідкладних випадках під час перерви у засіданнях Державної думи. Цим досить широко користувалися, насамперед якщо законопроект був явно непрохідним. Однак і надзвичайний закон обов'язково мав бути внесений на розгляд Державної думи не пізніше ніж через місяць після початку її засідань. Якщо у цей термін він не вносився, то втрачав силу.

Законодавство передбачало наявність у Державної думи повноважень у сфері фінансів. Державна дума мала право розгляду й затвердження державного розпису витрат і доходів, проте за винятком питань, пов'язаних із діяльністю воєнного і морського міністерств та міністерства імператорського двору. Не втручалася Державна дума і в питання про витрати на утримання імператорської родини. Наділялася Державна дума й контрольними повноваженнями за законністю дій міністрів, використовуючи право запитів до них. Однак міністрів призначав особисто цар, без будь-якого погодження з Державною думою.

Члени Державної думи обиралися на п'ять років. Вибори були багатоступеневими, за 5 куріями: землевласники, селяни, міське населення (дві курії – перша міська, до якої належали міські жителі з великим майновим цензом, друга міська, яку становили дрібні власники), робітники (за робітничою курією вибори відбувалися у 6 промислових губерніях, зокрема Катеринославській і Харківській). Спочатку у повітах обиралися виборні, а обрання членів Державної думи здійснювалося на губернських виборчих зборах. Виборче право



надавалося з 25 років, його позбавлялися жінки, військовослужбовці строкової служби, деякі національні меншини. Всього активним виборчим правом користувалося 15% населення. До чверті членів Державної думи представляли українські губернії.

Члени Державної думи вважалися представниками всієї країни, а не тільки своїх виборців, тому вони не звітували перед останніми. Вони працювали на платних засадах, одержуючи 4 200 крб на рік, а також компенсацію за оплату проїзду до Петербурга і назад.

Державна дума працювала сесійно, кворум становив не менше третини її складу. Усі справи, зокрема й прийняття законів, вирішувалося простою більшістю голосів, крім випадків відміни виборів члена Державної думи і визнання пояснень міністра незадовільними. Для цього вимагалось дві третини голосів усього складу Державної думи. Державна дума обирала голову та двох його товаришів на один рік із правом переобрання на наступний термін, а також секретаря Державної думи та його товаришів на п'ятирічний термін для завідування канцелярією.

20 лютого 1906 р. було видано “Установлення Державної ради”, згідно з яким Державна рада реорганізовувалася по суті у другу, верхню палату. Державна рада створювалася як протипага Державній думі і отримувала рівні права з нею. Половина членів Державної ради призначалася імператором з числа вищих сановників, а 96 членів Державної ради були виборними, вони обиралися на корпоративній основі на 9 років із переобранням кожні три роки третини кожного розряду. 6 членів Державної ради обиралися від православного духовенства (3 від чорного і 3 від білого), 6 – від Академії наук та університетів, 18 – від дворянських товариств, 12 – від ради і комітетів торгівлі й мануфактур, біржових комітетів тощо, 34 – від губернських земських зборів, 26 – від неземських губерній, які обиралися з'їздами землевласників. Вибори були двоступеневими.

Кворум на засіданнях Державної ради становив не менше третини її складу, рішення приймалися більшістю голосів. Голова Державної ради і товариш голови щорічно призначалися імператором із числа членів Ради за призначенням.

Важливою складовою діяльності влади щодо підготовки запровадження представницького органу з законодавчими повноваженнями стало реформування виконавчої влади. Згідно з Законом “Про заходи до зміцнення єдності в діяльності міністерств і головних управлінь” від 19.10.1905 р., Комітет міністрів був перетворений на Раду міністрів – постійну вищу урядову установу, на

яку покладалося завдання “спрямовувати й об’єднувати дії головних начальників відомств як з предметів законодавства, так і в державному управлінні”. До її складу належали всі міністри, головний управляючий землеустрою і землеробства, обер-прокурор Синоду і державний контролер.

Крім виконання головного завдання – об’єднання дій міністрів, на цьому етапі вирішувалося питання про підпорядкованість виконавчої влади. Було зроблено все, аби не допустити створення уряду, відповідального перед депутатами. Однак голова уряду, по суті, не був главою кабінету у прийнятному розумінні, оскільки добір міністрів залежав не від нього, а від імператора. Міністри мали право керувати своїми відомствами самостійно, лише повідомляючи голову Ради міністрів про свої законопроекти до подання доповіді про них царю. Щодо воєнного і морського міністрів, міністра імператорського двору, державного контролера, голова Ради міністрів не мав і такого права.

Перша світова війна, що почалася влітку 1914 р., призвела до деяких змін у вищому урядовому апараті. На першому етапі (до початку 1916 р.) для державного апарату Росії характерною була передача частини військово-господарських справ громадським організаціям. У липні – серпні 1914 р. були створені загальноросійські організації: Всеросійська земська та Всеросійська міська спілки. У ході війни вони розширили свою компетенцію від завідування військово-санітарною справою до постачання армії всього необхідного. У липні 1915 р. у центрі й на місцях були засновані об’єднані органи, які координували роботу цих спілок – Об’єднаний комітет Всеросійської земської і міської спілок, або Земгор, а також його місцеві, губернські, повітові і міські комітети при земських і міських управах та уповноважені на фронтах. Уряд наділив Земгор правами напіввійськової, напівдержавної організації: його чиновники носили напіввійськову форму, а сам Земгор перебував на державних субсидіях.

Улітку 1915 р. була створена нова загальноросійська організація – Воєнно-промисловий комітет. Законом від 27.08.1915 р. центральному і місцевим воєнно-промисловим комітетам надавалися функції “сприяння урядовим установам у справі постачання армії і флоту всіх необхідних предметів спорядження і довольства, шляхом планового розподілу сировини і замовлень, своєчасного їх виконання, встановлення цін і т.п.”. До складу Центрального воєнно-промислового комітету належали представники від Ради торгівлі й промисловості, обласних воєнно-промислових комітетів, Загальноросійських земського та міського союзів, Загальноросійської сільськогосподарської палати,

Комітету військово-технічної допомоги. На місцях були створені обласні, губернські та міські комітети.

Положення про військово-промислові комітети наділяло їх досить широкими правами, що забезпечували виконання покладених на них завдань. Центральний військово-промисловий комітет мав право придбати різноманітне майно (рухоме й нерухоме), укладати договори як з приватними особами, так і з казенними та громадськими установами, брати на себе зобов'язання, зокрема на постачання і підряди за замовленнями казни, організувати за погодженням із військовими й морськими відомствами приймання і здавання необхідних для армії та флоту предметів.

З метою утримання контролю над становищем у країні, була створена система надзвичайних органів військово-економічного регулювання. Основу цієї системи становили створені відповідно до Закону від 17.08.1915 р. чотири Особливі наради: з оборони, палива, продовольчої справи, перевезення палива, продовольчих і військових вантажів. Особливі наради створювалися при відповідних міністерствах: з оборони – при Военному міністерстві, з палива – при Міністерстві торгівлі й промисловості, з перевезень – при Міністерстві шляхів сполучень, з продовольчої справи – при Міністерстві землеробства. Головами Особливих нарад були відповідні міністри. Організація і діяльність нарад регламентувалася прийнятими 17 серпня 1915 р. “Положеннями” про ці наради. У 1915 р. для забезпечення проблем біженців під головуванням міністра внутрішніх справ була заснована п'ята Особлива нарада з улаштування біженців.

Провідна роль серед нарад належала Особливій нараді з оборони, яка визначалася як “вища державна установа”. Її голова здійснював загальне керівництво діяльністю усіх інших особливих нарад, він наділявся правом у разі потреби призупиняти рішення всіх інших Особливих нарад.

До складу Особливої наради з оборони належали: голова Державної ради, голова Державної думи, по 9 членів Державної ради і Державної думи, по 1 представнику від міністерств морського, фінансів, шляхів сполучення, торгівлі й промисловості, а також від Державного контролю, які призначалися міністрами за погодженням з військовим міністром, 5 представників від Военного міністерства, які призначалися військовим міністром особисто, представники Всеросійських земської і міської спілок, які обиралися по одному від кожної спілки; 4 представники Центрального військово-промислового комітету.

Особлива нарада з оборони відала значною кількістю питань: вищий нагляд за діяльністю всіх урядових заводів, арсеналів і майстерень, приватних заводів та промислових підприємств, що виробляли предмети бойового і матеріального постачання армії та флоту; сприяння створенню нових підприємств і розширенню та перебудові старих; розподіл замовлень на озброєння між російськими й іноземними підприємствами та нагляд за їх виконанням.

Ключову роль в Особливій нараді з оборони відігравав її голова, який мав право вимагати від підприємств відомостей про їхню діяльність; накладати секвестр на підприємства; усувати від служби директорів і членів правління казенних, приватних заводів і покладати їхні обов'язки на осіб, яких призначав голова тощо.

Покладені на Особливу нараду з оборони завдання виконувалися за допомогою цілої системи комісій і комітетів. Особлива нарада мала свої виконавчі органи не тільки в центрі, а й на місцях. Ними стали районні заводські наради при місцевих уповноважених голови Особливої наради з оборони. На території України діяли Київська, Катеринославська, Харківська та Одеська заводські наради. Організація та діяльність їх регламентувалася затвердженими 10 вересня 1915 р. «Правилами про порядок дії місцевих уповноважених, призначених головою Особливої наради для обговорення й об'єднання заходів з оборони держави, і про існуючі при них районні заводські наради». У складі заводських нарад були чиновники міністерств (воєнного, морського, промисловості й торгівлі, шляхів сполучення), члени воєнно-промислових комітетів тощо.

Структура, форми, методи роботи Особливих нарад з палива, продовольчої справи, перевезення були такими самими, як і Особливої наради з оборони з урахуванням особливостей предметів відання кожної з них.

## РОЗДІЛ 6

### **ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ В ГАЛИЧИНІ, НА ЗАКАРПАТТІ І БУКОВИНІ В СКЛАДІ ГАБСБУРЗЬКОЇ ІМПЕРІЇ 1772 – 1914 рр.**

6.1. Організаційно-правові механізми державного управління абсолютною монархією в 1772 – 1848 рр.

6.2. Система державного управління Австро-Угорською імперією (1849 – 1914 рр.).

#### **6.1. Організаційно-правові механізми державного управління абсолютною монархією в 1772 – 1848 рр.**

Унаслідок низки завоювань Габсбурзька монархія приєднала до свого складу 11 народів та низку невеликих етнічних груп, що населяли більшу частину Східної Європи. Поширюючи свою владу на нових підданих, династія Габсбургів різко не міняла традиційних форм управління новоприєднаних територій, що пояснювалося бажаннями уникнути опору. Тому вся територія Австрійської імперії була поділена на адміністративно-територіальні одиниці “Кронлянди” (Kronland – Коронна земля), державне управління в межах яких деякий час зберігало свої історичні та юридичні особливості.

Унаслідок воєн, які проводила Габсбурзька монархія, зокрема трьох поділів Польщі (1772, 1779, 1805 рр.), до її складу відійшли території західноукраїнських земель (сучасних Закарпатської, Чернівецької, Львівської, Тернопільської та Івано-Франківської областей).

1772 р. була утворена адміністративна одиниця Австрійської імперії – “Королівство Галичини”. 1775 р. до цього королівства була приєднана відвойована у Османської Порти Буковина, а 1795 р. унаслідок ліквідації Речі Посполитої – Краків, Холмщина, Південне Підляшшя та деякі сусідні етнічні польські території. 1815 р. до складу Королівства ввійшов Тернопільський край, який із 1809 р. перебував у складі Російської імперії. Ще раніше, після австро-турецької війни 1683 – 1699 рр. Габсбурги приєднали майже всю Угорщину, у складі якої перебували землі Закарпатської України, але Закарпаття не виділялося в окрему провінцію.

Габсбурзьку монархію було проголошено Австрійською імперією, у якій до середини ХІХ ст. закріпився монархічний абсолютизм. Австрійський цісар зосереджував у своїх руках всю

повноту законодавчої, виконавчої та судової гілок влади. Він видавав патенти, едикти, надвірні декрети, а також приписи – одноосібні цісарські рішення відносно справ, які не були врегульовані правовими монархічними актами. Призначення цісарем вищих державних чиновників та формування бюрократичного державного апарату на місцях відбувалось також за призначеннями монарха.

Державне управління Габсбурзької імперії зіткнулося із труднощами, пов'язаними із строкатістю етнічного складу території, що розділяли протиріччя, складними військовими діями, а також із крайнім зuboжінням населення. У пошуках оптимальної моделі управління протягом кінця XVIII першої половини XIX ст. державні органи влади зазнавали перманентних змін і реформування. Кожен із монархів – Марія-Терезія (1740 – 1780 рр.), Йосиф II (1780 – 1790 рр.), Леопольд (1790 – 1792 рр.), Франц (1792 – 1835 рр.) і Фердинанд I (1835 – 1848 рр.) по-своєму облаштував центральний управлінський апарат.

Хоча новій системі державного управління Габсбургів був властивий монархічний абсолютизм, але низка вдалих реформ Марії-Терезії та Йосифа II надовго закріпили у західних українців міф про “добру бабку Австрію”.

Низка реформ була спрямована на обмеження шляхетського землеволодіння і покращення соціально-економічного стану сільського населення. Доцільно згадати, що за переписом населення 1773 р. у Галичині налічувалось 2,6 млн осіб, із яких 1,86 млн не володіли жодним майном. Найперше ліквідовано особисту залежність селян від поміщиків; скасовано кріпацтво, а панщина та інші натуральні повинності замінені єдиним поземельним податком. Цісарським маніфестом 1766 р. встановлювалась правова регламентація відносин в сільському господарстві (так звана урбаніальна регуляція). 1775 р. прийнято закон про одержавлення королівських земель, унаслідок якого була проведена інвентаризація всіх маєтків і складено перший кадастр земель з метою вдосконалення системи оподаткування – так звану Йосифінську метрику. 1786 р. у Галичині почав діяти Кодекс законів з аграрних відносин “Роботопатент”, який обмежував право панів над селянами. Міщани і селяни отримали право на вільне одруження, скаргу і апеляцію до суду. Поміщикам заборонялось накладати штрафи, притягувати селян до відбуття примусів понад ті, що були зафіксовані в інвентарі. Закарпатським селянам надано право займатись ремеслом та розпоряджатись майном.

Урбаніальний патент Йосифа II від 1787 р. на законодавчому рівні визначав розміри державних та урбаніальних (на користь пана)

примусів, які не могли перевищувати 30% загального доходу від селянської землі. Цісар Леопольд ліквідував 1790 р. урбаніальний патент і встановив нову систему оподаткування, за якою 70% прибутку, одержаного селянином, залишалося йому, а 18% прибутку, одержаного селянином, надходило державі, і тільки 12% – панові.

З метою подальшої політичної централізації Йосип II поділив країну на 15 округів, управління якими знаходилось в руках урядових комісарів. Закарпатські землі поділялося на 4 жупи (області), очолювані жупаном та його помічниками – наджупаном та піджупаном. У Королівстві Галичини та Володимирії в короткий термін була демонтована стара система управління, в якій панувала шляхта, її було замінено дисциплінованими і підпорядкованими центральним органам державними службовцями. До 1786 р. польське законодавство замінено австрійським, а шляхетські асамблеї розпущено. У Відні створено Галицьку надвірну канцелярію, яку очолив канцлер, який виконував функції голови уряду. Провінцію очолював губернатор, якого призначав сам імператор виключно з австрійців. Адміністративним центром Королівства Галичини та Володимирії став Львів, де знаходилась адміністрація губернатора та суд провінції. Регіонами керували урядники, призначені центральним урядом. Виконавчим органом була німецькомовна канцелярія. Проведено класифікацію міст: до I-го класу віднесено Львів як резиденцію губернської влади; до II-го – королівські міста зі спеціальними імператорським привілеями; до III-го – муніципальні міста, у яких розташовувався магістрат.

На основі цісарського патенту від 06.08.1786 р. до Королівства Галичини та Володимирії приєднано і Буковину, яка до цього часу управлялась Військовою Адміністрацією, що безпосередньо підпорядковувалась Придворній військовій раді у Відні та Генеральному командуванню Королівства Галичини та Володимирії у Львові. В офіційних військових документах регіон спочатку називали Чернівецьким генералатом, потім дискрикт “Буковина”, який був поділений на Чернівецький, Сучавський, Серетський та Вижницький директоріати, очолювані військовими. З 1786 р. Дистрикт Буковина реорганізували в Буковинський округ Королівства Галичини та Володимирії, а Військова Адміністрація, виконавши місію організації влади перехідного періоду, передала повноваження Окружному Управлінню у Чернівцях, очолюваному старостою, якого разом із комісарами призначав особисто цісар. Решту чиновників окружний староста призначав самостійно.

Правління Йосифа II позначилось політикою секуляризації маєтків Римо-католицької церкви і надання певних преференцій уніатській церкві, яка була перейменована у Греко-католицьку церкву. Зрівняно у правах духовенство всіх конфесій, включно із вірменською й іудейською церквами. На Буковині всі православні парафії та монастирі 1781 р. об'єднані в єдину єпархію на чолі з єпископською кафедрою у Чернівцях.

Запроваджено нову систему шкільної освіти, яка сприяла розвитку світської школи. З метою підготовки освічених державних службовців і священників у 1784 р. засновано Львівський університет. Прихильник освіченого абсолютизму Йосиф II проводив політику економічного протекціонізму і намагався створити єдиний внутрішній ринок. У 80-х рр. XVIII ст. він провів низку реформ державного управління, спрямованих на зміцнення монархії.

Але подальше реформування на підвладній Габсбургам території було перервано французькою інтервенцією 1805 р. і підтримкою польською та угорською шляхтою Наполеона. 1804 р., з огляду на потребу посилення контролю над опозиційними настроями монархії, посилено контроль і поліцейський нагляд, заохочувалось шпигунство.

Удосконалення інституційних механізмів державного управління Австрійської імперії стало можливим тільки після Віденського конгресу (листопад 1814 р. – червень 1815 р.), який визначив нову геополітичну карту Європи після наполеонівських війн, а за Австрією було закріплено нові територіальні придбання (Тироль, Зальцбург, колишні Іллірійські провінції, Ломбардія, Венеція, частина Далмації, Велике герцогство Тосканське і Герцогство Модена і Реджо).

На початку XIX ст. при цесареві Францу створено 10 придворних рад й головних управлінь:

- 1) імператорсько-королівське придворне канцлерство;
- 2) королівська угорська придворна рада і канцлерство для Угорщини;
- 3) королівське трансільванське придворне канцлерство для Трансільванії;
- 4) імператорсько-королівська генеральна придворна камера;
- 5) імператорсько-королівська придворна камера для монетної і гірничої справи;
- 6) імператорсько-королівська рада юстиції;
- 7) імператорсько-королівська головна поліційна й цензорська придворна рада;



- 8) імператорсько-королівська генеральна контрольна дирекція;
- 9) імператорсько-королівська військова рада;
- 10) імператорсько-королівське таємне канцелярство царствующого дому, двору й держави.

Керівники цих придворних установ були найближчими радниками монарха у справах своїх відомств. Усі ділянки суспільно-політичного життя узгоджувалися та регулювалися загальними конференціями всіх шефів рад у присутності самого монарха. У 1814 р. ці придворні органи імператорського управління були підпорядковані вищому дорадчому органу при цісарі – Державній раді.

Інституційним інструментарієм монархічного управління також стали Надвірна канцелярія у Відні як найвищий колегіальний дорадчий орган державної влади у справі судочинства, зовнішньої політики і внутрішніх справ (за винятком бюджетних і військових), Надвірна бюджетна палата та Рахункова палата, яка здійснювала контроль за витратами державними чиновниками. Виняткову роль у державному управлінні відігравало Міністерство поліції, до компетенції якого належали також і цензурні функції. Специфічною категорією державних службовців вважалось духовенство.

Назагал імперське управління складалось із величезного штату чиновників. Відомий австрійський політик К. Мерінг називав їх олігархією, що управляла імперією.

Цісарський патент 1817 р. надав Галичині так звану Станову Конституцію зі своїм власним становим сеймом. Станові представництва в Галицькому сеймі поділялись на чотири категорії:

- 1) магнати, що сплачували понад 75 золотих ринських;
- 2) шляхта (землевласники, що сплачували такий же податок);
- 3) вищі духовні ієрархи всіх діючих конфесій;
- 4) представники міст. Головою сейму був цісарський намісник, а при ньому утворювався Крайовий відділ, до складу якого належали по два асесори кожного стану і один представник міста Львова.

Сейм збирався один раз на рік на вимогу намісника і Компетенція Сейму була обмеженою та зводилася лише до можливості звернень із петиціями до імператора. Сейм також займався різними бюджетними виплатами, наданням шляхетських метрик тощо.

На початку XIX ст. відбулись зміни у територіально-адміністративній системі управління Австрійської монархії у напрямку посилення централізації. Створені вкінці XVIII ст. королівства були ліквідовані, а натомість імперія була поділена на крупні губернії (намісництва). Вищим органом виконавчої влади в Галичині було

губернаторство, яке складалось із губернатора, президента, віце-президента, радників цісарського двору, губернських радників та нижчого канцелярського персоналу.

Відповідно Королівство Галіції та Володимирії було ліквідовано, а натомість створена Галицька губернія. 1803 р. офіційний Відень приєднав до Галицької губернії колишню Західну Галичину з центром у Кракові, що у майбутньому негативно позначилось на становищі українців, бо надалі поляки стали все більше захоплювати адміністративні посади і провадити на місцях політику колонізації. З тих пір українці постійно домагалися у цісаря поділу Галичини на західну (польську) і східну (українську).

Нова територія Галичини (східної і західної) поділялась на 18 циркулів, які управлялись старостами. Обов'язками старости було інспектування (контроль) території циркулу і складання звітів, накладання поборів. Низинними територіально-адміністративними осередками у містах були магістрати, а у селах – домінії (об'єднаних селах, що належали одному землевласнику).

Франц II також ліквідував міське самоуправління і виборність членів магістрату. Організація управління в магістратах здійснювалась державними чиновниками місцевого рівня: юстиціарами в судових справах та мандатарами у політичній сфері. На селі самоврядування сільських громад зберігалось в обмеженій формі. Зокрема, землевласник на свій розсуд призначав вїта (солтиса), але тільки із числа поданих громадою трьох кандидатур. Громадою також обирались присяжні.

У 1846 р. була проведена нова реформа адміністративно-територіального поділу. Уся територія Галичини була поділена на 74 повіти, а Буковину очолив окружний староста, наділений великою владою. У селах і містах управляли гміни. Особливе управління існувало на так званих фільварочних територіях (поміщицьких землях). Тут повнота влади належала їх власникам, які управляли через призначених ними урядовців – вїтів. Останні розглядали всі суперечки із цивільних справ, що виникали між селянами.

Округ поділявся на 4 дистрикти (з 1 серпня 1794 р. – повіти) та окремих Довгопільський окіл. Кожен повіт складався з 12 околів по 10 громад у кожному. Повітові управи, які підпорядковувались Окружному Управлінню, очолювались повітовими старостами.

Закарпаття, яке було у складі Угорського королівства, мало свої особливі адміністративно-територіальні одиниці – так звані жупи й комітати. Налічувалося 4 жупи: Бережанська, Мармарочиська,

Ужгородська і Ужанська. Вони управлялися чиновниками, що називалися жупанами, їх призначав угорський король із представників вищого стану. Жупи поділялися на комітати і їх однойменні органи управління, до складу яких належало 30 – 40 чоловік (місцеві начальники, секретарі, касири, землеміри, збирачі податків тощо). Найнижчою урядовою особою був староста села, який призначався феодалом.

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

Наприкінці правління канцлера К. фон Меттерніха (1815 – 1846 рр.) система державного управління, заснована на консервації старих порядків, підтриманні абсолютизму, централізації та всевладді бюрократії, не відповідала вимогам часу. 1846 р. в Австрійській імперії спалахнула економічна криза: безліч підприємств збанкрутіли, різко зросло безробіття та впала платоспроможність населення, у деяких селянських регіонах почався голод.

## **6.2. Система державного управління Австро-Угорською імперією (1849 – 1914 рр.)**

Протягом 1848 – 1849 рр. в Австрійській імперії відбулась буржуазно-демократична революція, приводом до якої слугували міжетнічні протиріччя у багатонаціональній державі та прагнення народів імперії до культурно-політичної автономії. Новий клас національної буржуазії вимагав реформування державного управління: встановлення громадянських прав та свобод, ліквідації феодалських пережитків. Весною 1848 р. значні сутички з поліцією відбулись у Празі; угорський лідер Л. Кошут проголосив незалежність Угорщини, яку вдалось ліквідувати з допомогою російських військ Миколи I; підняли повстання Ломбардія і Венеція, була відроджена Венеціанська республіка. Опинившись під загрозою розпаду, Австрійська імперія вимушена була погодитись на ліберальні реформи.

Унаслідок революційних подій у відставку був відправлений реакційний уряд канцлера К. фон Меттерніха, проголошено свободу друку, намір провести вибори до парламенту і

прийняти конституцію, дозволено створювати національні військові частини. Одним із найсерйозніших наслідків було скасування кріпацтва. 22 квітня 1848 р. (на Великдень) було проголошено закон, виданий Фердинандом I, яким у Австрійській імперії ліквідовувалась панщина, а селяни ставали вільними. Все це розбудило підкорені Габсбурзькою монархією народи, зокрема і українців.

2 травня 1848 р. у Львові створено першу українську політичну організацію в Австрійській імперії – Головну Руську Раду, яка заявила про єдність усього 15-мільйонного українського народу і підтримала національні права усіх поневолених народів. Головна Руська Рада одна з перших висунула ідею поділу Галичини на Східну (українську) та Західну (польську), Буковини – на Північну (українську) та Південну (румунську), та разом із Підкарпатською Русью об'єднатись в одну провінцію у складі Австрійської імперії. Висувались вимоги щодо викладання у школах та видання урядових розпоряджень українською мовою. 19 жовтня 1848 р. у Львові було проведено Собор руських учених, у якому брали участь й представники Буковини. У роботі Собору брали участь 99 осіб, які здійснювали наради у 9 секціях. Як наслідок, було накреслено широку програму організації української науки і народного шкільництва та утвердження української літературної мови тощо.

Після придушення революції у Австрійській імперії протягом 1851–1860 рр. встановилася так звана “бахівська реакція” (від міністра внутрішніх справ О. Баха), яка ліквідувала регіональну специфіку і внутрішню автономію областей. Імперія, що до 1848 р. була федеративною, була перетворена в унітарну державу з абсолютною і нічим не обмеженою центральною владою. Але система неоабсолютизму не змогла згуртувати нації імперії і забезпечити зміцнення позицій держави на міжнародній арені. Австрія опинилася в повній ізоляції в Європі: австрійська інтервенція в Дунайські князівства під час Кримської війни зруйнувала союз з Росією, а відмова від активної участі у війні відштовхнула від неї Францію; погіршилися відносини із Прусією. Вибухнула війна, що обернулася крахом австрійських збройних сил, втратою Ломбардії і утворенням сильного Італійського королівства. Поразка у Австро-італо-французькій війні 1859 р. призвела до найсильнішої внутрішньої кризи, яка продемонструвала нездатність влади до активних дій і відмову націй від підтримки імперської політики. Почалися нова хвиля масових антиурядових виступів, насамперед в Угорщині.

Опинившись під загрозою розпаду, Австрійська імперія вимушена була погодитись на ліберальні реформи. Новий імператор

Франц-Йосиф (1848 – 1916 рр.) у березні 1849 р. погодився на прийняття “октройованої” (дарованої) Конституції, яка проголосила рівноправність всіх народів імперії і права їхнього національного розвитку. Але вже 1851 р. вона була скасована.

Протягом 1860 – 1867 рр. Австрійська монархія провела низку конституційних експериментів, жоден із яких не був вдалим.

1860 р. видано нову конституцію, за якою закріпилась назва “Жовтневий диплом”. Основний документ відновив автономію регіонів і розширив права регіональних еліт. В Австрійській частині Габсбурзької імперії 17 земель отримали права на власні сейми, право законодавчої ініціативи. Зокрема, засновано Галицький сейм у Львові та Буковинський у Чернівцях. Угорська мова була оголошена офіційною на території Угорщини.

Але Конституція 1860 р. викликала невдоволення слов’янської частини імперії, які протестували проти надання особливих прав угорцям, а також австрійських лібералів, що побоювалися того, що в новому імперському парламенті (рейхсрат) німці виявляться у меншості.

1861 р. “Жовтневий диплом” замінено “Лютневим патентом”, який посилював роль монарха, а національно-територіальний принцип формування імперського рейхсрату у Відні замінено становим принципом. Через невдоволення угорської еліти, яка відмовилась затвердити “Лютневий патент” у серпні 1861 р., рейхсрат розпущено, а в Угорщині введено режим надзвичайного стану, який незабаром був поширений і на інші регіони імперії. У 1863 р. імперський парламент покинули чеські і польські депутати, що повністю паралізувало його роботу. Таким чином, спроби реформ провалилися, що в 1865 р. визнав і сам імператор, скасувавши Конституцію 1860 р. Австрійські власті запропонували нову федеральну конституцію, але це був запізнिलий крок, і після подальших поразок в 1867 р. Габсбурги пішли на компроміс з угорцями, проголосивши нову двоєдину Австро-Угорську монархію, яка поділялася на землі власне австрійської корони (Цислейтанія) та угорської корони (Транслейтанія). У тому ж році Франц Йосип коронувався у Будапешті як угорський король.

Угорщина отримала широку внутрішню і почасти навіть зовнішню автономію, але як і раніше з загальним монархом у Відні. Внаслідок постреволюційних перетворень зміни відбулися і у територіальних межах Галицької корони: до неї приєднано територію колишнього “Вільного міста Кракова”, а Буковину виведено з-під її адміністративного управління та проголошено окремим коронним краєм.

Новий територіальний поділ викликав розчарування в західних українців, оскільки віднесення закарпатських українців до угорської корони поховали їхні сподівання на виділення окремого “руського округу”, а галицькі українці, інтереси яких під час революції представляла політична організація “Головна Руська Рада” на чолі з митрополитом Яхимовичем, не добились поділу Галичини на українську (східну) і польську (західну) частини, а також не здобули право на створення українських воєнізованих формувань. Розчарування західних українців у здобутках революції створило передумови для подальшого поширення москвофільських настроїв.

Зі створенням “дуалістичної” Австро-Угорської монархії завершився процес трансформації абсолютної монархії в напівбуржуазну конституційну державу, хоча й з численними елементами феодальних економічно-політичних і соціальних відносин.

У другій половині 60-х рр. XIX ст. в Австро-Угорській монархії відбулася демократизація державного управління.

Носієм вищої державної влади Австро-Угорщини був імператор, який одночасно вважався для Австрії цісарем, а для Угорщини – королем, у винятковій компетенції якого залишались армія і флот, фінанси, зовнішня і митна політика. Відповідно до цього було створено три спільні міністерства – військове, закордонних справ і фінансів. Діяльності імператора в питаннях законодавства обмежувались парламентом – Державною Радою (рейхсратом) та крайовими сеймами – Угорським і Галицьким.

Однак права парламенту були також обмежені, бо міністри звітували перед депутатами “без правових наслідків”, а цісар мав право накладати санкції щодо ухвал законодавчої влади. Окрім того, діяв принцип “контрасигнації” – набуття чинності цісарських розпоряджень після підпису відповідного компетентного міністра. Звітність міністрів перед парламентом.

Австрійський парламент складався із двох палат: верхньої Палати панів, до якої належали повнолітні члени “цісарського дому”, представники церковної ієрархії, що мали княжий титул, та особи з впливових аристократичних родин, що були наділені цісарем титулом сеньйорів, а також нижньої Палати депутатів.

До 1873 р. нижня палата обиралась крайовими сеймами, а протягом 1867 – 1907 рр. чинною була куріальна система виборів, яка обмежувала коло виборців їх привілейованим майновим становищем.

Безпосередньо за свого кандидата голосували виборці двох курій: 1) великі землевласники, які платили від своїх володінь не менше

100 – 200 з. р. державного податку; 2) буржуазні верстви із певним мінімумом податку: духовенство, службовці, учителі, адвокати, лікарі, цехові майстри, власники майстерень; 3) купці і фабриканти, що голосували через своїх представників.

У сільських куріях вибори були двоступеневі: спершу у громадах обиралися виборщики або вальмани (один на 500 виборців), які вже потім обирали безпосередньо депутатів. До позбавлених права обирати належали селяни, які не могли платити податку (8 з. р. річних), банкроти, засуджені, жінки і ті, хто отримував допомогу з публічних фондів. Із 1896 р. запроваджено додаткову п'яту загальну курію. За цією системою українське населення, яке становило 13% населення Австрії, у 1879 р. посилало до парламенту трьох депутатів, тоді як поляки, які становили 16% населення Австрії, посилали 57 депутатів. Під час крайових виборів нерідко траплялися зловживання, які викликали заворушення. Так, під час виборів до Галицького сейму 1897 р. 10 чоловік було вбито, 19 тяжко поранено, 769 арештовано. Внаслідок домагань громадян реформи виборчої системи 1907 р. куріальна система була скасована і запроваджено загальне рівне виборче право.

Крайовим сеймам надавались три групи повноважень щодо вирішення питань:

1) суто регіональних (крайових) питань: культури, зведення за крайові кошти громадських будівель, підтримка добродійних установ, використання крайових прибутків;

2) делегованих повноважень; справи місцевих громад, церковні та шкільні справи, розквартирування військових підрозділів тощо;

3) справи щодо устрою краю, що належали до розгляду сеймом різними спеціальними імперськими законами.

Очоловав крайові сейми маршалок та його заступники, які призначались цісарем із числа послів (депутатів) сейму. Виконавчим органом сейму був крайовий виділ, який складався з 4-х засідателів, що обирались із числа послів сейму за квотним принципом – по одному від землевласників, від міст і торгово-промислової палати, від сільських общин і від послів сейму. Крайовому сейму належали компетенції: управління ресурсами краю, проведення обліку крайових фондів, встановлення належності до дворянства, розміщення жандармських постів, управління річковим господарством, утримання поштових станцій, лікарень, видача стипендій і допомоги з коштів благодійних фондів, ведення справ з особового складу крайових державних установ. Будь-яке рішення сейму затверджувалось відповідним міністерством і санкціонувалось цісарем.

Виконавча влада в окремих регіонах мала свої особливості.

У Королівстві Галичини та Волині вищим органом виконавчої влади було Галицьке намісництво, до повноважень якого належали нагляд над законністю та контроль за здійсненням розпоряджень уряду. На практиці призначений цісарем намісник користувався відносною самостійністю, що узалежнювало галицьку політику від конкретної особи. Найбільш відомими намісниками цісаря в Галичині були Агенор Голуховський (у 1849 – 1859, 1866 – 1868 і 1871 – 1875 рр.) та К. Бадені (1888 – 1895 рр.). Останньому належала ініціатива угоди 1890 р. про польсько-українське порозуміння (так звана “нова ера”).

На Буковині вищим виконавчим органом влади був Буковинський крайовий уряд, який підпорядковувався Міністерству внутрішніх справ Австро-Угорщини.

Адміністративними структурами державного управління були повіти на чолі зі старостами. Закон про місцеве самоврядування 1866 р. Встановлював також повітові ради та їх виконавчі органи. У селах і містах обирались громадські ради і виконавчі органи – громадських влад. Однак роль цих органів територіального самоуправління була дуже обмеженою, бо намісник мав право їх розпустити.

На підставі конституції 1867 р. було прийнято низку законів, що стосувалися таких важливих сфер громадського життя, як армія, школа і церква. Введено загальну військову повинність. Контроль над школами згідно із законом (25 травня 1868 р.) був переданий від церкви до державних органів. У Галицькому намісництві функцію контролю за освітніми закладами здійснювала Крайова шкільна рада. Запроваджено обов'язкову восьмирічну освіту (на Буковині він становив шість років). Законодавство про пресу надавало право видавати газети та журнали фактично всім громадянам імперії. Визначався порядок заснування нових видань.

1870 р. дозволено страйки, якщо їх було належно підготовлено й вмотивовано, реформовано судову систему. Так, закон про захист особистої свободи 1862 р. встановлював норму, що ув'язнення особи може відбутися лише відповідно до судового рішення. Громадянина могли затримати без дозволу судових властей до 48 годин. Згідно із Законом про захист домового права, обшукати будинку могли лише за судовим рішенням або письмовим дозволом судових властей протягом 24 годин після його надання.

23 січня 1873 р. вийшов декрет Франца-Йосифа I, відповідно до якого було утворено незалежну Буковинську митрополію, яка по-суті мала автокефальний статус.



Децентралізаторські перетворення в Австро-Угорщині сприяли бурхливому розвитку різного роду торгових, акцептних та емісійних банків, які належали окремим банкірам або групі банкірів (партнерам), об'єднаним у товариства з необмеженою відповідальністю з адміністративними, технічними і рахунковими відділами. До банківської мережі в Галичині належали доми Натансона і Калліра у Бродах; банківські фірми Шеленберга, Шутца і Гаєца, та Якоба Уляма. Банківська мережа у Львові: У Львові та Чернівцях відкрито філії Австро-Угорського національного банку, Австрійського кредитного банку, Англо-банку і Австрійської ощадної каси. Діяли Галицький і Буковинський гіпотечні банки та ощадні каси. Для фінансування промисловості в Галичині засновано Промисловий банк, який мав свої частки у цукрівні “Ходорів”, Товаристві виробництва сірників “Helios”, Товаристві експлуатації поташових солей у Калуші, філію в Дрогобичі. У 1890 р. галицькими магнатами відкрито Львівський парцеляційний банк, що мав на меті сприяти поділові великих землеволодінь і продавати селянам ділянки землі за умови виплати вартості впродовж 5 – 10 років. Відповідно Буковинський кредитний земельний банк поширював свої операції і на великих, і на дрібних землевласників, надаючи їм довгострокові кредит під заставу нерухомості на 5 років та більше під 6,5 – 7% річних. Особливістю австрійського банківського права (на відміну від російського) було поєднання іпотечних і дисконтних кредитів, що вплинуло на низький рівень стійкості банків. Гарантом повернення банками грошей на першу вимогу та своєчасну виплату процентів за вкладами був Галицький та Буковинський крайовий сейм.

Система державного управління в Австро-Угорській монархії забезпечувала особисті свободи і права громадян, але на практиці чимало положень австрійської конституції 1867 р. записано у формі декларацій і не підкріплено механізмом уведення їх в дію. Зокрема, це стосувалося тези про рівноправність народів та їхніх мов, яка не отримала подальшого роз'яснення в законодавстві, тому в різних краях трактувалася по-різному, залежно від розстановки політичних сил. Але навіть попри такі недоречності австрійсько-імперське конституційне законодавство стало основою демократизації тогочасного суспільства, зуміло відіграти роль каталізатора національної свідомості у провідній верстві українського населення краю, зокрема галицької інтелігенції.

## РОЗДІЛ 7

### СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ (XVII – XIX ст.)

- 7.1. Особливості системи врядування в північноамериканських колоніях Британії.
- 7.2. Революція і конфедерація.
- 7.3. Створення американської федерації.
- 7.4. Державно-політичний розвиток США. Демократизація політичного життя

#### **7.1. Особливості системи врядування в північноамериканських колоніях Британії**

Після відкриття португальцями шляху уздовж Африки, а Колумбом в Америку – дві провідні морські держави підписали у 1494 р. знаменитий Тордесільяський договір, за яким поділили увесь ще не “відкритий” християнами світ між Іспанією і Португалією. Проте цей договір не визнали монархи інших європейських держав (Англії, Франції, Голландії та ін.), котрі активно підтримували ініціативи своїх підданих щодо пошуку нових земель, відкриття і освоєння яких обіцяло неабиякі багатства для корони. Французький король Франциск I глузливо говорив, що він не пам’ятає такого місця у заповіті Адама, яке позбавляло його права на свою частку у відкритті нових земель, а королева Англії Єлизавета I у 1584 р. видала своєму фавориту Уаєру Релі хартію з правом відкриття і завоювання “варварських земель”, які “ще не належали якомусь християнському володарю”. Кілька французьких і британських експедицій XVI ст. у Північну Америку завершилися невдало, проте на початку наступного століття обом державам вдалося розпочати реальну колонізацію цієї частини континенту. Першими були французи, які у 1604 р. заснували своє поселення на березі затоки Фанді (у суч. Канаді). Через три роки аналогічна експедиція британців завершилася заснуванням поселення Джеймстаун (назване на честь короля Якова I (Джеймса)), з якого почалася історія створення в Америці першої англійської колонії під назвою Вірджинія (на честь королеви – дівчини Єлизавети I). Наступна Британська колонія – Новий Плімут – виникла у 1620 р. на значній відстані від першої. Пізніше вона об’єдналася з сусідньою колонією

Массачусетської затоки, що утворилася 1630 р., в єдину провінцію Массачусетс (суч. штат Массачусетс).

Північноамериканські колонії Британії принципово відрізнялися від інших, наприклад від колоній у Вест-Індії, тим, що були переселенськими. Вони створювались руками емігрантів із Британії за ініціативи і коштом підприємців, зацікавлених у придбанні нових земель та їх господарському освоєнні. Зрозуміло, що думка та інтереси місцевого населення, як язичницького і “варварського”, нікого не цікавили. Для реалізації цих задумів із санкції корони були створені акціонерні компанії, які організували перевезення через океан тисяч переселенців, що не знайшли собі місця в Америці і розраховували на краще в Новому світі. Так виникли перші британські колонії у Північній Америці. З часом вони перетворилися на королівські колонії з призначуваними короною губернаторами та іншими урядовцями. Інші колонії на першопочатку були землями, що їх дарував король у приватну власність найближчим до нього аристократам. Так з’явилися колонії Мен (1629 р.), Нью-Гемпшир (1629 р.), Меріленд (1634 р.), Пенсильванія (1682 р.). Губернаторів та радників тут призначали власники колоній.

За масштабами і темпами колонізації Північної Америки британці випереджали своїх суперників з інших країн, наприклад французів у Канаді, а головне – зняли проблему протидії з боку Іспанії. Остання з часів Колумба вважала увесь континент власністю іспанської корони, проте зупинити масову колонізацію земель, розташованих значно північніше Мексики, не мала реальної можливості. Не зважали на іспанські погрози й інші європейські держави. Так, у 1624 р. у гирлі р. Гудзон голландцями була заснована колонія Нові Нідерланди, а у 1638 р. на березі р. Делавер шведи побудували форт Кристіна, що поклав початок колонії Нова Швеція. Втім, вже у 1655 р. вона була захоплена сусідами – голландцями, а у 1664 р. вже самі Нові Нідерланди повністю перейшли під контроль британців. Так, під кінець XVII ст. під юрисдикцією англійської корони опинилася суцільна смуга приатлантичних колоній від Канади до Флориди.

Особливістю всіх переселенських колоній було те, що в кожній з них, незалежно від статусу, колоністи створювали представницький орган влади. Оскільки вони були вільнонародженими британцями, то зберігали за собою всі свободи і права, які мали на батьківщині, зокрема виборчі. Поступово в усіх колоніях складалася система управління, яка враховувала губернатора, його радників і – що найважливіше! – обраний колоністами представницький орган (легіслатуру). Попри те,

що призначувані короною губернатори невпинно прагнули “перетягувати на себе ковдру влади”, і часом доволі успішно, їм все ж таки доводилося ділити владу з представницькими асамблеями колоній, які ніколи не припиняли своєї діяльності. Це стосувалося як королівських колоній, кількість яких невпинно зростала (навіть, Вірджинію у 1624 р. було перетворено на колонію корони), так і колоній власників – Меріленду, Пенсільванії і Делаверу. Щодо Коннектикуту і Род-Айленду, то вони завжди були самоврядними республіками, де вся влада, включно з губернаторами, обиралася колоністами. Більше того, вони самі приймали для себе закони. Як не дивно, з часом їм вдалося домогтися від корони визнання такої системи управління (Хартія Карла II від 1662 р. для Коннектикуту і від 1663 р. для Род-Айленда). Причому це було не дарування права на самоврядування, а власне визнання вже існуючих прав, сформульованих самими колоністами у знаменитому Основному законі Коннектикуту 1639 р. (відтак, офіційним прізвиськом штату є “Штат Конституції”), який вважається прообразом Конституції США. Однак самоврядні системи Коннектикуту і Род-Айленду були радше винятком і залишалися таким до самого кінця колоніального періоду. В усіх інших колоніях взаємовідносини між виконавчою владою і представницькими органами були більш складними і по-суті нагадували нескінченну війну.

Ключовими фігурами в управлінні колоніями були губернатори. Вони володіли всією виконавчою владою, скликали і розпускали представницькі асамблеї, мали право абсолютного вето щодо рішень останніх. Вони ж призначали суддів, чиновників різних рангів, керували внутрішнім військом, приймали рішення про помилування або амністію. Ще одним органом управління були колоніальні ради, які призначалися губернаторами (крім Массачусетсу, де раду обирала асамблея і затверджував губернатор, і Пенсільванії, де ради взагалі не було). Ради переважно допомагали губернатору в управлінні в різних сферах, а також при прийнятті судових рішень. З часом ради перебрали на себе функції вищого колоніального апеляційного суду і водночас стали своєрідною верхньою палатою легіслатури. До того ж ця верхня палата отримала право вето щодо рішень нижньої палати місцевого законодавчого органу.

Проте вирішальною особливістю системи управління, що склалася в британських колоніях у Північній Америці, були обрані колоністами місцеві асамблеї, які представляли основну частину населення колоній/провінцій. У виборах брали участь всі хто мав хоч би якусь власність, а таких серед білих “американців” була абсолютна

більшість. Зрозуміло, що вказане право стосувалося лише білих чоловіків. Жінки, індіанці і чорношкірі залишалися поза сферою управління. Втім, володіння білими американцями виборчим правом ще не означало володіння можливістю набуття влади або реального впливу на неї. Майновий ценз, мінімальний для участі у виборах, набагато збільшувався у випадку балотування на виборну посаду. В результаті у роботі представницьких асамблей брали участь переважно вихідці із заможнішої частини колоністів. Причому для XVIII ст. характерною була тенденція до зростання розриву між розміри майнових цензів для активного і пасивного виборчого права.

Обрані населенням асамблеї і губернатори представляли собою дві антагоністичні гілки влади. Губернатори (ними завжди призначалися англіїці) відстоювали владу та інтереси Британії, асамблея – права та інтереси місцевого населення. Причому чимдалі більше вплив асамблей зростав. Вони виявляли виняткову наполегливість, насамперед у справах контролю над фінансами і бюджетом. Поступово асамблеї домоглися права встановлювати податки, контролювати витрати, визначати розміри заробітної плати посадовців тощо. Словом, реальна політична вага нижніх палат асамблеї неухильно зростала. Відповідно, обмежувалась влада губернаторів у ключовій сфері – фінансовій. Зрозуміло, що губернатори чинили запеклий опір наступу на свої права, використовуючи “адмінресурс” нав’язували палатам вигідні для себе рішення або призначення. Не раз доходило і до розпуску асамблеї. Словом, взаємовідносини місцевих асамблей з керівниками виконавчої влади нагадували безперервну війну, в якій жодна зі сторін не могла отримати вирішальної перемоги. Такий стан речей зберігався до початку Американської революції.

## 7.2. Революція і Конфедерація

Революція, що почалася у 1775 р. як широкий рух невдоволених колоніальною політикою британської влади, швидко переросла у війну за незалежність більшості англійських колоній у Північній Америці. Закони, що приймалися у Лондоні щодо колоній, гальмували їхній економічний розвиток і на такий хід подій колоністи не мали жодного впливу. Протести колоній проти податкової політики уряду, обмеження їх прав на торгівлю тощо не бралися до уваги, а свого представництва у британському парламенті колоністи не мали. Відтак, незадоволення існуючим станом речей неминуче переносилося у сферу політики. Не випадково одним із найвідоміших гасел передреволюційного періоду

було: “Ні оподаткування без представництва” (“No taxation without representation”). Тобто британський підданий, чи то в Англії чи в Америці, може оподатковуватись тільки тим парламентом, у виборах якого він брав участь. Король в Англії і у Вірджинії один, спільний, а парламенти різні. Такі міркування зустріли різку опозицію в Лондоні і назривав прямиий конфлікт.

У вересні 1774 р. представники дванадцяти колоній зібралися у Філадельфії на Перший Континентальний конгрес, який мав виробити спільну позицію щодо колоніальної політики британського уряду і принципові засади взаємовідносин між колоніями і метрополією. Конгрес прийняв декларацію, в якій стверджувалося, що кожна колонія (провінція) має “виключне право” приймати закони для себе і може погодитись лише з тими законами парламенту, які відображають справжні інтереси цілої імперії, а не тільки Англії. При цьому король зберігав право вето щодо рішень американських асамблей. Такі дії були сприйняті королем та урядом як бунт проти законної влади. Неминучість вибуху стала очевидною. У квітні 1775 р. розпочалися збройні сутички американських колоністів із підрозділами англійської армії. Скликаний у травні 1775 р. Другий Континентальний конгрес зробив спробу досягти порозуміння з Лондоном і звернувся до нього з петицією, в якій заявляв про вірність короні, заперечував прагнення до незалежності, але підтверджував мету колоністів боротися за свої права. Відповіддю з Лондона було оголошення колоністів “ворогами”. В результаті боротьба за права колоній переросла у війну за їх відокремлення від Британії. 4 липня 1776 р. Континентальний конгрес прийняв знамениту “Декларацію незалежності”. Він же взяв на себе функції центрального уряду.

Згідно з “Декларацією незалежності”, тринадцять повсталих колоній стали “вільними і незалежними” (“states” – штатами). Доцільно відзначити, що лідери революції, починаючи повстання, менше всього думали про об’єднання колоній під владою єдиного центрального уряду. Навпаки, вважалося, що кожна з тринадцяти проголошених держав буде незалежною і об’єднаною з іншими лише у формі деякої конфедерації. Тому з моменту їх утворення розпочався процес розробки у кожному штаті власної конституції. На перебіг і результати цього процесу сильний вплив мав факт включення у політичну боротьбу значних мас середніх і нижчих верств населення. Саме з цього табору чимдалі більше набирала поширення ідея зрівняння політичних прав різних соціальних шарів. В період війни за незалежність вона стала центральною в ідейному арсеналі революції. Максимально

демократичним був і процес прийняття конституцій штатів. У більшості штатів це завдання було покладено на спеціально скликані конституційні конвенти, що обиралися на більш демократичних засадах, ніж звичайні законодавчі збори. (Нью-Йорк, Пенсільванія, Делавер, Меріленд, Північна Кароліна та інші). В Массачусетсі та Нью-Гемпширі ратифікація взагалі відбувалася голосуванням всіх виборців.

Ще більше демократичних новацій було в текстах конституцій штатів. Насамперед це стосувалося співвідношення повноважень законодавчої і виконавчої гілок влади. Перша з них, на відміну від дореволюційного періоду, була вивіщена над другою як більш близька до виборців. У більшості штатів законодавчі збори отримали право обирати губернатора (в Делавері, Нью-Йорку, Пенсільванії і Південній Кароліні обиралися президенти штатів), що безперечно ставило його у залежність від легіслатур. До того ж, останні могли відтепер проводити процедуру імпічменту губернатора та інших посадовців, тобто відсторонення їх від влади. Важливим нововведенням було також зосередження виконавчої влади в руках колегіального органу – виконавчої ради, котру губернатор лише очолював. Крім того, у більшості штатів губернатори були позбавлені права вето щодо рішень законодавчих зборів, і лише у трьох штатах (Нью-Йорк, Массачусетс і Південна Кароліна) воно збереглося у статусі відкладального. Останньою крапкою, яка свідчила про зниження реальної політичної ваги виконавчої гілки влади, стало обрання у більшості штатів губернаторів терміном лише на один рік (у чотирьох штатах на 2 – 3 роки). У штаті Пенсільванія посаду губернатора взагалі ліквідували.

Натомість значно зросло політичне значення і роль законодавчих зборів. Крім звичайних повноважень у сфері бюджету і видатків, вони отримали право оголошення війни і миру, призначення членів виконавчих рад та інших посадовців, суддів, генеральських прокурорів тощо. У більшості штатів законодавчі збори традиційно склалися з двох палат (крім Вермонту, Пенсільванії і Джорджії, де верхні палати взагалі були ліквідовані). Зберігався також і більш високий майновий ценз для обрання сенаторами (окрім Вірджинії і Філадельфії), через що у верхніх палатах, як правило, було більше представників заможніших верств населення. Однак прийнятий на хвилі революції загальний курс на демократизацію державного устрою не міг не зачепити також законодавчу гілку влади. Нижні палати в усіх штатах отримали набагато більше повноважень, ніж верхні. До того ж вони щороку переобиралися (крім Меріленду, де вони обиралися на два роки), що дозволяло здійснювати над ними більш постійний контроль

із боку виборців. Майновий ценз для виборів в обидві палати також був суттєво знижений. Особливо виразно про демократизм конституцій штатів говорив той факт, що невід'ємною частиною кожної з них були біллі про права, які гарантували особисті свободи і права громадян, такі як свобода слова, право на суд присяжних, на оскарження рішень, право не свідчити проти себе тощо. Об'єднання тринадцяти колоній у боротьбі проти спільного ворога – Англії – поставило на порядок денний питання про ту чи іншу форму їх союзу. Однак цьому завданню прямо суперечило бажання кожного штату зберігати свою самостійність. В деяких з них – Нью-Йорку, Делавері, Пенсільванії і Південній Кароліні – вищі керівники держав навіть називалися президентами. Тому до будь-яких розмов про створення союзу держав із неминучим у такому випадку формуванням загальносоюзних центральних органів влади в кожному штаті ставились із величезною обережністю. Крім того, для учасників війни за незалежність центральна влада завжди асоціювалася з ненависною англійською владою, проти якої, власне, піднімалася революція, і тому розглядалася як можливе зло, як джерело диктату незалежним штатам чужої волі. Відтак максимум, на що погоджувались штати в роки війни – це створення конфедерації, тобто доволі аморфного об'єднання без сильної центральної влади.

Роль центрального уряду виконував Континентальний конгрес, який підготував проект конституції – “Статті конфедерації й вічного союзу”. В листопаді 1777 р. проект був переданий для обговорення в штати. Для набрання чинності “Конституції” вимагалася ратифікація її всіма штатами без винятку. Цей процес був завершений лише в березні 1781 р. У “Статтях конфедерації” штати виглядали як самостійні держави. Єдиним центральним органом влади був законодавчий – Континентальний конгрес, який складався з однієї палати, де кожний штат мав один голос. Самостійної виконавчої влади не було, як і її голови. Не було також і єдиної судової системи. Формально конгрес мав широкі повноваження: право оголошення війни та укладання миру, призначення та прийом послів, зносини з іншими державами, визначення курсу грошей, карбування монет, політика щодо індіанців та багато іншого. Водночас він не мав засобів впливу на штати, щоб забезпечувати виконання своїх рішень. Він не мав своїх суддів, а головне – не мав достатньо коштів для ефективного функціонування центральної влади. Конгрес не міг стягувати податки, регулювати торгівлю між штатами і з закордоном, з величезними труднощами знаходив можливості для виплати відсотків по позиках. Для прийняття



деяких важливих законів потрібно було погодження з кваліфікованою більшістю штатів (дев'ять із тринадцяти). Втім в умовах війни питання про розподіл владних повноважень неминуче відходило на задній план і вся увага і центр, і штатів була зосереджена на мобілізації всіх засобів, необхідних для перемоги. Більш важливою проблемою, наприклад, була боротьба проти лоялістів. Так називали тих, хто залишалися вірними британській короні і становили табір противників революції. Довший час вважалося, що таких було до третини населення (ще третина була за революцію, а остання – нейтральна). Останні дослідження визначають кількість лоялістів у межах 20%. Вони були змушені масово втікати з місць свого проживання – переважно в Канаду, Англію та на острови Вест-Індії, а їхні землі та нерухомість конфісковувалися з метою продажу урядом, який постійно відчужував нестачу коштів.

Незрівнянно краща організація борців за незалежність, їхнє нестримне прагнення свободи, бойовий дух і готовність до самопожертви забезпечили їм перемогу. До того ж, з 1778 р. у них з'явився союзник – Франція, яка допомагала повсталим колоніям військами та матеріальними засобами, не кажучи вже про необхідну матеріальну підтримку. У 1783 р. війна завершилася Версальським миром, за яким тринадцять колишніх колоній домоглися визнання в якості незалежних держав. Почався мирний період державного будівництва.

Проте доволі скоро з'ясувалося, що конфедерація штатів стоїть перед такими загрозами, які можуть призвести до її повного розпаду. Між окремими штатами накопичилося достатньо протиріч, щоб навіть почалися розмови про можливі війни між ними. Йшлося про визначення кордонів між штатами, митні тарифи, політику щодо індіанців тощо. В цих та багатьох інших питаннях кожен штат проводив свою політику, не зважаючи на інтереси сусідів. Так, наприклад, коли штати з більш розвинутою промисловістю – Нью-Йорк, Массачусетс, Пенсільванія – зробили спробу обмежити конкуренцію англійських товарів високими митними тарифами, менш розвинені штати – Делавер і Нью-Джерсі, а за ними й Коннектикут, які гостро потребували імпортованих товарів, оголосили свої порти відкритими для ввезення всіх товарів, що звело на нівець зусилля вказаних перших трьох штатів. Псувала відносини між штатами і загалом фінансове становище конфедерації, відсутність спільної національної валюти. Неконтрольований випуск кожним штатом власних паперових асигнацій посилював хаос у торгівлі між штатами, у сфері кредитування та іпотеки.

До цього додавалася вже традиційна нестача коштів для діяльності центральних органів влади. Станом на 1782 р. їхнє фінансове становище стало критичним. За весь попередній рік практично всі штати (крім Пенсільванії) не внесли у загальну скарбницю жодного пенси. Водночас штати відмовилися ратифікувати проект про надання центральному уряду (конгресу) права збору 5% мита на імпорт.

Помітно відрізнялися позиції штатів і в питаннях відносин з індіанцями – від – від спроб мирного врегулювання існуючих проблем в одних штатах до курсу на війну в інших. У сфері зовнішніх зносин ряд штатів почав самостійно вести переговори з іншими державами, ігноруючи відповідні виключні повноваження конгресу. Загалом, у відносинах з іноземними державами незадовільне становище американської конфедерації було особливо кричущим. З її дипломатами у Європі поводитися як із представниками малозрозумілого державного утворення нижчого рангу. Фактично європейські країни не визнавали за США рівної їм єдиної суверенної держави з чіткими кордонами і сильним урядом. Словом, питання подальшого існування конфедерації назріло з усіх боків. Зрештою було прийнято рішення скликати у 1787 р. форум представників всіх штатів для обговорення загального становища країни і вдосконалення її конституції згідно з вимогами часу.

### **7.3. Створення американської федерації**

У травні 1787 р. у Філадельфію з'їхалися обрані легіслатурами штатів делегати конституційного конвенту. Кількість делегатів не обмежувалася, проте це не мало особливого значення, оскільки кожна делегація від штату мала лише один голос. Головою конвенту був обраний найавторитетніший з делегатів Джордж Вашингтон. З обраних 73 делегатів реальну участь у роботі конвенту брали 55 осіб, із котрих під кінець залишилися 42. Важливою особливістю роботи зібрання було те, що вона відбувалася у суворій таємниці і всі делегати склали присягу про нерозголошення змісту дискусій. Завдяки цьому жоден із них не міг розраховувати на підтримку своїх пропозицій з боку преси або “громадської думки”, що унеможливлювало тиск на хід обговорення ззовні. Головним завданням форуму було визначено “перегляд Статей конфедерації”. Проте Конвент прийняв рішення не переглядати стару, а розробити принципово нову Конституцію.

Насамперед, треба було вирішити болюче питання узгодження двох відмінних видів влади: місцевої, яку представляли штати, і

створюваної центральної. Конвент прийняв принцип, за яким в Конституції точно перераховувались сфери діяльності, функції і повноваження центральних органів влади, залишаючи всі інші штатам. Так, до компетенції центральної влади було віднесено всі питання війни і миру, міждержавних відносин, політики щодо індіанського населення. Федеральний уряд отримав виняткове право збирати податки, карбувати монети і утримувати армію і флот. У його віданні перебувала пошта, видача патентів і авторських прав, натуралізація іноземців, фінансування проєктів федерального значення. Натомість за штатами зберігалася вся влада у справах організації місцевого самоврядування, формування поліції, місцевих судів, роботи шкіл, будівництва доріг, мостів, каналів та багатьох інших питаннях, важливих для повсякденного життя громадян.

Ще однією болючою проблемою, яка непокоїла багатьох делегатів конвенту, було визначення прав великих і малих штатів. Останні наполягали, що вони повинні мати рівні права з великими штатами, як це було в період Конфедерації. Великі штати, навпаки, вважали, що влада повинна розподілятися пропорційно до розмірів економіки штатів і кількості їхнього населення. Зрештою, конвент прийняв рішення, що при формуванні Конгресу федерації, який має складатися з двох палат – Сенату і Палати представників, будуть враховані обидві позиції, а саме: в Сенаті кожен штат представлятимуть два сенатори, а у Палаті представників місця розподілятимуться пропорційно до кількості населення штату.

Стосовно структури влади в Конституції було реалізовано висунуті ще Локком і Монтеस्क'є ідеї поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Метою було створення умов для їхнього гармонійного співробітництва і одночасно унеможливлення панування однієї з них над іншими. Так, Конституція надавала широкі повноваження Президенту Сполучених Штатів, якому належала виконавча влада. Він призначав вищих урядовців держави, суддів Верховного суду, послів та консулів, був Верховним головнокомандувачем армії та флоту, укладав міжнародні договори, мав право помилювання тощо. Всі прийняті конгресом закони набирали чинності тільки після затвердження їх президентом. Водночас, вказані президентські призначення та укладені міжнародні договори могли бути здійснені лише за згодою конгресу. Він також отримав можливість подолання вето президента на прийняті законопроекти і навіть право усунути главу держави від влади шляхом імпічменту. У цьому випадку палата представників формує звинувачення, а сенат приймає

рішення. Щодо судової влади, то до її компетенції входили всі справи, пов'язані із виконанням законів і, відтак, право їх тлумачення. Таким чином, всі три гілки влади були незалежні, проте взаємозв'язані, і кожна з них обмежена двома іншими. В результаті створювалась ефективна система стримувань і противаг (цікаво, що про “стримування і противаги”, як і, зрештою, про принцип поділу влад у тексті Конституції прямо не згадується). Водночас необхідно відзначити той факт, що Перша стаття Конституції була присвячена саме конгресу, а не виконавчій владі, що свідчило про прагнення делегатів конвенту підкреслити певний пріоритет законодавчої влади. До того ж ця Перша стаття за обсягом переважала всі інші статті Конституції разом узяті.

Виняткове значення для міцності федерації мало зафіксоване у 6-й статті Конституції положення про верховенство федерального права. Його часто називають “серцем конституції”. Згідно з ним, Конституція і всі закони Сполучених Штатів, а також укладені ними міжнародні договори є вищими законами країни і всі суди мають ними керуватися, не зважаючи на закони окремих штатів. Важливу роль, на думку делегатів, мав відігравати також принцип права народу змінювати конституцію шляхом прийняття поправок до неї. Цьому була присвячена окрема (5-та) стаття Конституції.

Терміни, на які обиралися члени конгресу і президент Сполучених Штатів були різні: президент на чотири роки, сенатори – на шість, члени палати представників – на два. Так забезпечувалася безперервність влади, яку не можна було змінити всю одночасно. Сенат Сполучених Штатів, де що два роки переобиралися лише третина членів, взагалі був постійно діючим органом. Однак, це була дещо віддалена від контролю з боку громадян палата, склад якої формувався не виборцями, а легіслатурами штатів лише у 1913 р. (сімнадцятою поправкою до Конституції було введено обрання сенаторів прямим голосуванням виборців штату). Щодо палати представників, то вона, переобираючись раз на два роки у повному складі, була найбільш наближеним до виборців органом, котрий перебував під їхнім постійним наглядом і тиском.

Доволі своєрідною була прийнята конвентом система виборів президента Сполучених Штатів. Ідея обрання його Конгресом була відкинута тому, що суперечила принципу незалежності кожної з гілок влади. Однак обрання глави держави прямим голосуванням населення в ті часи видавалося нереальним через розкиданість населення на величезній території країни при відсутності розвиненої мережі шляхів сполучень. У результаті було прийнято рішення про обрання в кожному

штаті виборщиків, які потім будуть обирати президента держави. Кількість виборщиків від штату мала дорівнювати кількості його представників в обох палатах конгресу.

Доволі багато уваги конвент приділив важливій проблемі визначення порядку прийняття поправки до Конституції. Адже однією з головних причин скликання конвенту була фактична неспроможність конгресу внести зміни до “Статей конфедерації”, оскільки їх мали схвалити всі штати без винятку. Кілька спроб прийняття поправок до різних статей (1781 – 1783 рр.) були невдалими і завжди – через опозицію котрогось одного із штатів. У підсумку конвент розробив проект 5-ї статті Конституції, за якою ініціатива щодо прийняття поправки мала виходити від двох третин обох палат конгресу. Прийнята конгресом поправка набирала чинність після ратифікації її трьома чвертями штатів.

Загалом кінцевий результат роботи конвенту виявився напручуд вдалим. Створена система державного управління була незвичною, доволі складною, проте достатньо врівноваженою, гнучкою і ефективною, зокрема в плані забезпечення політичної стабільності. Не можна не відзначити, що делегати конвенту повністю зігнорували проблему рабства, про яке в Конституції жодним словом не згадувалося. Не зачіпалися також питання про громадянство чорношкірого населення та індіанців. Ці проблеми стали нагальними у XIX ст. і XX ст., як, зрештою, і проблема надання політичних прав жінкам.

17 вересня 1787 р. відбулось заключне засідання Конвенту, на якому 39 делегатів з 42-х підписали текст Конституції США. Три делегати відмовились від підписання через відсутність у ньому Білля про права. Постановою конвенту було визначено, що Конституція стане чинною після ратифікації її дев’ятьма штатами. До кінця року її ратифікували Делавер (згодом він отримав неофіційну назву Першого штату), Пенсильванія і Нью-Джерсі. На початку наступного – Джорджія, Коннектикут і Массачусетс. За ними – Меріленд і Південна Кароліна. Важливо відзначити, що більшість штатів обумовили свою згоду ратифікації обов’язковим прийняттям поправок про права громадян і штатів. Така умова виглядала переконливо, з огляду на присутність біллів про права в конституціях 11-ти штатів.

Після ратифікації Конституції конвентом Нью-Гемпшира (21 червня 1788 р.), який став дев’ятим штатом федерації, можна було оголошувати про чинність її основного закону. Однак для авторитетності Конституції і цілого Союзу була надзвичайно бажаною її ратифікація найбільшими штатами – Вірджинією, з якої, власне, і почалася Америка,

і Нью-Йорком. Перший з них дав свою згоду 25 червня більшістю у 89 голосів проти 79, а другий – в липні цього ж року з результатом – 30 проти 27! Північна Кароліна проголосувала “проти”, а Род-Айленд взагалі не брав участі у процесі. Незабаром відбулися вибори до Конгресу та колегії виборців. Вже після цього за підтримку Конституції висловились Північна Кароліна (листопад 1789 р.), якій для цього довелося обрати новий конституційний конвент.

У березні 1789 р. розпочав роботу новий Конгрес Сполучених Штатів Америки. Місцем його перебування тимчасово був визначений Нью-Йорк. У квітні цього ж року приступив до виконання своїх обов’язків одностанно обраний президент США Джордж Вашингтон. Нарешті у травні 1790 р. до конституції союзу приєднався тринадцятий штат – Род-Айленд (більшістю у 34 голоси проти 32-х). Так було поставлено останню крапку в процесі творення американської федерації та системи її державного управління.

#### **7.4. Державно-політичний розвиток США. Демократизація політичного життя**

Після обрання президента і конгресу США розпочався процес формування федеральних державних структур. Першими були створені державний департамент, департамент оборони і департамент фінансів. Трохи згодом був призначений генеральний прокурор і почалося формування його апарату. Одночасно конгрес створив федеральну судову владу, що складалася, крім Верховного суду, також з окружних судів і районних, які, на відміну від судів штатів, мали забезпечувати верховенство федерального права. Центральні органи влади за президентства Дж. Вашингтона (1789 – 1797 рр.) неухильно набирали силу й авторитет, про які годі було думати в період Конфедерації.

Водночас конгрес зосередився на розробці Білля про права, прийняття якого вимагали більшість штатів під час ратифікації основного закону Союзу. В результаті Палата представників прийняла 17 поправок про права громадян і штатів, із котрих Сенат затвердив дванадцять і передав їх на розгляд штатів. У підсумку штати ратифікували десять поправок, які з грудня 1791 р. стали невід’ємною частиною Конституції США (саме ці десять перших поправок увійшли в історію під неофіційною назвою Білля про права).

Ці поправки гарантували громадянам особисті права і свободи, серед яких: право свободи релігії, слова, друку, зібрання, право на недоторканність особи і помешкання, на справедливий суд і на відмову

свідчити проти самого себе та інші. Доцільно відзначити принципи формування поправок, які свідчать про сутність підходу авторів до проблеми походження прав і свобод громадян: “Конгрес не видає законів, які ... обмежують свободу слова, друку чи право народу на мирні зібрання” (I Поправка), “право народу мати і носити зброю не повинно обмежуватися” (II Поправка), “Право народу на недоторканність особи, помешкання, особистих паперів і майна не можна порушувати безпідставними обшуками і арештами” (III Поправка). З формулювань у такій формі зрозуміло, що вказаними правами кожен громадянин володіє з факту свого народження, а не тому, що їх йому хтось надає, в даному випадку – Конституція. Такий підхід задавав тон усій подальшій законотворчій діяльності конгресу і практичній роботі державних органів та установ.

Найбільш характерною особливістю перших років життя молодій державі був процес, який можна коротко визначити як “експансія на Захід”. Американці невпинно просувалися на нові неосвоєні території, де будували нові поселення та дороги, розчищали землі під фермерські господарства, засновували мануфактурне виробництво текстильних виробів, паперу, посуду, різного роду сільськогосподарського реманенту тощо. За відносно невеликі гроші можна було отримати землю для заснування власного господарства і виробництва. Значно посилилась імміграція з Європи, котру всіляко заохочував федеральний уряд і державні установи штатів. Відповідно, на нових землях створювались нові адміністративні структури, формувалася апарат суддів і прокурорів. В кінці XVIII – на початку XIX ст. до складу американської федерації увійшли чотири нових штати: Вермонт (1791 р.), Кентуккі (1792 р.), Теннессі (1796 р.) і Огайо (1803 р.). Територіальне розширення США і перехід під юрисдикцію федеральної влади нових земель сприяв підвищенню її авторитету і політичної ваги. Ще більше зросло її значення після доволі несподіваної купівлі у 1803 р. величезної французької колонії Луїзіана площею 2 млн кв. км, де згодом утворились штати Арканзас, Міссурі, Айова, Канзас, Небраска, Оклахома, Луїзіана та деякі інші.

Поширення федеральної юрисдикції на все нові і нові землі сприяло також зростанню значення федеральної судової системи, яка дійсно стала рівноправною з двома іншими гілками влади. Особливу роль у цьому процесі зіграло знамените рішення Верховного суду 1803 р., коли він вперше оголосив неконституційним один з актів конгресу США. В результаті, хоча Конституція прямо не наділяла Верховний суд правом перевірки законів на відповідність конституції,

він це право практично застосував і відтоді став загальноновизнаним органом конституційного контролю.

На початку XIX ст. деякі зміни відбулися і в системі виборів глави виконавчої влади. Делегати конституційного конвенту, що розробляли Конституцію, не передбачили можливості виникнення політичних партій і розгортання боротьби між ними. До певного періоду часу незгоди між представниками різних поглядів на вибір пріоритетів у розвитку США згладжувались величиною і авторитетом президента Дж. Вашингтона. Але після відходу його від влади (на виборах 1796 р. Дж. Вашингтон відмовився балотуватися на третій термін і заклав таким чином традицію обмеження президентського правління двома чотирирічними термінами, хоча Конституція жодних обмежень у цій сфері не передбачала, їх було встановлено лише у 1951 р. XXII Поправкою) боротьба партій розгорнулася із новою силою. В результаті діюча система виборів президента, коли главою держави ставав той, хто отримав більшість голосів виборців, а віце-президентом другий за кількістю поданих голосів кандидат у президенти, продемонструвала свою неефективність. На виборах 1796 р. президентом США був обраний федераліст Дж. Адамс, а віце-президентом – його політичний опонент демократичний республіканець Т. Джефферсон, який отримав на три голоси менше. Зрозуміло, що про злагожденість в роботі такого тандему не могло бути й мови. Більше того, на виборах 1800 р. Т. Джефферсон і А. Берр отримали однакову кількість голосів виборців – 73. Згідно з Конституцією вибори президента були перенесені в Палату представників, де відбулось 35 (!) безрезультатних голосувань. І лише на тридцять шостий раз президентом був обраний Т. Джефферсон. Все це спонукало конгрес до зміни порядку виборів вищих посадових осіб держави. У 1804 р. була прийнята XII Поправка до Конституції, за якою відтоді президент і віце-президент обираються окремо. Після вступу на пост президента Т. Джефферсона почався процес стрімкої демократизації країни. Вважаючи Америку притулком для гноблених, він провів ліберальні закони для натуралізації іммігрантів, всіляко сприяв поширенню теорії рівності всіх громадян. У цей період штати один за одним скасовували майновий та інші цени для голосування, збільшуючи кількість американців, що беруть участь у виборах.

Нова хвиля демократизації розпочалася в період, коли президентом США був Е. Джексон (1829 – 1837 рр.). Саме в цей час були зліквідовані ще існуючі в деяких штатах виборчі цени, що мало результатом збільшення інтересу до політики широких мас простих людей. Якщо у 1824 р. у президентських виборах брало участь 356 тис.



виборців, то у 1840 р. – 2 млн 400 тис., тобто кількість учасників виборців зросла у сім разів за шістнадцять років. До того ж президентські виборщики стали обиратись безпосередньо населенням, а не легіслатурами штатів. Політика перестала бути справою обраних. Про це говорило і прийняття у 1836 р. системи висунення кандидатів в президенти на партійних з'їздах, що покляло край практиці закулісних домовленостей з цих питань у конгресі.

Важливу роль у процесі демократизації суспільно-політичного життя відіграла поява дешевих газет. Так, у 1833 р. у Нью-Йорку почала виходити загальнодоступна “Сан”, з 1835 р. – “Геральд”, “Нью-Йорк триб’юн” та інші. У 1833 р. з’явився щомісячник “Нікербокер”, який швидко здобув величезну популярність серед різних верств населення. Доцільно відзначити, що найвідоміші на той час письменники, твори яких публікувалися в літературних журналах – В. Ірвінг, Ф. Купер, Дж. Банкрофт та інші – всі були прихильниками Е. Джексона. На сторінках преси досить активно розвивалась також політична публіцистика.

Одним із напрямків демократизації суспільства в середині ХІХ ст. стала боротьба за демократизацію освіти, створення безплатних громадських шкіл, які мали існувати за рахунок платників податків. В цю боротьбу втягувалися як демократично налаштовані представники середнього класу, так і робітники. Демократизувалось також релігійне життя, насамперед за рахунок розширення впливу церков із більш демократичним внутрішнім устроєм – баптистських, методистських, пресвітеріанських та деяких інших. Отож, демократизація відбувалась в усіх сферах життя суспільства.

Проте існувала одна давня болюча проблема, яка прямо суперечила загальній тенденції розвитку демократії в країні – проблема рабства. Створюючи американську державу, отці-засновники відчували несумісність існування рабства з декларованими гаслами свободи і рівності і сподівались, що в якійсь перспективі вона має зникнути. Авторам тексту Конституції США і Білля про права вдалося уникнути згадки про це явище, а, відтак, і засобів його ліквідації. Проте надзвичайна вигідність експлуатації праці рабів на цукрових, тютюнових або бавовняних плантаціях відганяла саму думку про відмову від її використання в штатах, де плантаційне господарство було основою економіки. В північних штатах, де економіка будувалася на розвитку промисловості і фермерських господарств, рабства не було. Поступово почали наростати протиріччя між рабовласницькими і вільними штатами.

До певного часу центральній владі вдавалося згладжувати існуючі протиріччя, зокрема підтримуючи баланс між кількістю штатів обох систем при розширенні складу федерації. Однак у 1818 р. до складу союзу увійшов Іллінойс і став одинадцятим вільним штатом при десяти рабовласницьких. Наступного року прохання про вступ до федерації в статусі штатів подати Алабама і Міссурі. Першому з них ще раніше був обіцяний статус рабовласницького штату, але виникла проблема з Міссурі, який теж прагнув аналогічного статусу, проти чого категорично виступали вільні північні штати. Проблему вдалося вирішити, задовольнивши заявку Міссурі з одночасним прийомом до союзу штату Мен в якості вільного. Проте для найбільш далекоглядних людей було зрозуміло, що “Міссурійський компроміс” лише відтягує розгортання конфлікту, а не вирішує його. На певний час увагу від цієї проблеми відвернули події на південному пограниччі, які призвели до вступу до США Техасу (1845 р.), після чого переросли в американсько-мексиканську війну 1846 – 1848 рр. У підсумку війни територія США зросла ще на 1,3 млн кв. км, де згодом були утворені штати Каліфорнія, Аризона, Нью-Мексико, Невада, Юта та інші. Після такого “успіху” політична боротьба перемістилася у площину відносин між рабовласницькими і вільними штатами.

Грім вдарив у 1861 р., коли одинадцять штатів оголосили про свій вихід зі складу США і утворили незалежну Конфедерацію Штатів Америки. Почалася Громадянська війна, яка розтягнулася на чотири роки. Поразка південних штатів у війні зробила можливим прийняття протягом 1865 – 1870 рр. кількох поправок до Конституції, покликаних ліквідувати рабство і зрівняти в правах негритянське населення з білими громадянами США. Так, XIII поправка (1865 р.) скасовувала рабство і “підневільне прислужування”, а XIV (1868 р.) – визнавала громадянами всіх осіб, народжених на її території або натуралізованих. Це, насамперед, стосувалося афроамериканців, які не мали громадянства. П'ятнадцята поправка, прийнята у 1870 р., забороняла обмежувати право голосу громадян за расовою ознакою. Необхідно зазначити, що на Півдні дотримання вимог цієї поправки всіляко саботувалося довгий час. Загалом, расову проблему довелося вирішувати у XX ст.

Більш успішно просувалось вирішення проблеми надання політичних прав жіночому населенню Америки. Не зайвим буде відзначити, що вперше виборчі права жінок були задекларовані Конституцією штату Нью-Джерсі ще у 1776 р. Після утворення США жінки цього штату теж певний час володіли цим правом. В подальшому боротьба за права жінок наштовхувалася на спільний опір противників

таких нововведень. Справжній прорив стався у 1869 р. у штаті Вайомінг, який першим надав жінкам виборчі права. Наступного року виборче право для жінок було введено у штаті Юта, а згодом – в Айдахо і Колорадо. Обговорення цієї проблеми в Конгресі США завершилось лише у 1919 р., коли обидві палати прийняли XIX поправку, що надавала жінкам право голосувати на виборах. Цей акт став досягненням величезного політичного значення, збільшивши вдвічі виборчий корпус США. У справі конституційного забезпечення рівності громадян було поставлено останню крапку.

## РОЗДІЛ 8

### ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ 1917 – 1920 рр.

8.1. Структури влади й управління в 1917 р. Української Народної Республіки.

8.2. Організація державного управління в уряді гетьмана Скоропадського.

8.3. Створення апарату державного управління Директорією УНР.

8.4. Управління в Західноукраїнській Народній Республіці.

#### **8.1. Структури влади й управління Української Народної Республіки**

Формування й становлення української державності – давній і складний історичний процес. Його витoki і традиції сягають IX – XIV ст. – часів Київської Русі, продовжувалися за Козацької Доби XVI – XVII ст., масштабно відроджувалися й утверджувалися після перемоги Лютневої буржуазно-демократичної революції 1917 р. та повалення монархічної влади в Росії.

Боротьбу за національне визволення й державну незалежність України організувала Центральна Рада на чолі з М. Грушевським – видатним істориком та громадсько-політичним діячем. Важлива роль у створенні Центральної Ради як представницького органу народної влади належала товариству Українських Поступовців, а також Українській партії соціалістів-революціонерів, Українській соціал-демократичній робітничій партії та Українській партії соціалістів-федералістів.

Центральна Рада діяла як плюралістичний, коаліційний орган різних громадських структур та прагнула надати своїй діяльності легітимності й отримати демократичним шляхом повне визнання представляти український народ та здійснювати законодавчу і виконавчу владу. 19 березня 1917 р. Центральна Рада засвідчила: “Народе український! Настав час і твоєї волі пробудження до нового вільного життя після більш як двохсотлітнього сну. Уперше, український народе, Ти будеш мати змогу сам за себе сказати – хто Ти і як хочеш жити як

окрема нація. З цього часу в дружній сім'ї вільних народів могутньою рукою зачнеш сам собі кувати кращу долю". А з червня 1917 р. за прикладом Б. Хмельницького та інших гетьманів, Центральна Рада почала видавати універсали, які виконували конституційну функцію.

З часу створення – 4 березня 1917 р. – діяльність Центральної Ради була підпорядкована двоєдиному завданню: з одного боку, утвердженню демократичних засад полагодження соціально-економічних, політичних й культурно-освітніх проблем, а з іншого – реалізації права українського народу на національне самовизначення та відновлення державної незалежності. Для виконання цієї програми Центральна Рада організувала масові зібрання й маніфестації, губернські та повітові робітничо-селянські та військові з'їзди. "І так, – згадує член Центральної Ради М. Шаповал, – ми розгойдували всю Україну з'їздами і маніфестаціями. Громадські організації росли як гриби після дощу. Люд метушився, організувався і так росла наша сила, розквітало українське диво – воістину відбувалося казкове пробудження народу".

Ці події засвідчували національну зрілість українського народу, його рішуче прагнення боротися за соціальне і національно-політичне визволення. Внаслідок цього зростав авторитет Центральної Ради, яка поступово перетворювалася в загальноукраїнський політичний центр. Підтвердженням цьому, зокрема, стала багатолюдна маніфестація в Києві 19 березня 1917 р., в якій взяло участь понад сто тисяч осіб. Учасники маніфестації вимагали, щоб Тимчасовий Уряд скликав Установчі Збори для запровадження автономії України.

На думку М. Грушевського, саме ця подія підтвердила, що українська громадськість визнає Центральну Раду Тимчасовим національним урядом. Всеукраїнський Національний Конгрес 17 – 21 квітня 1917 р. вимагав від Тимчасового Уряду легально оголосити автономію України і перебудувати Росію у федеративну республіку. Важливо відзначити, Конгрес визнав Центральну Раду компетенційним органом для вирішення всіх справ України та її взаємин із Тимчасовим Урядом.

Важливим фактором українського державного будівництва було створення 15 червня 1917 р. Генерального Секретаріату – виконавчого органу Центральної Ради, який покликаний був перевести справу державності з площини теоретичної й ідейно-пропагандистської в практичну. Очолив Генеральний Секретаріат В. Винниченко. До його складу належало вісім генеральних секретарів-міністрів, які відповідали за різні ділянки роботи. Суть діяльності Генерального Секретаріату окреслила третя його декларація.

Створення Генерального Секретаріату прискорило формування Збройних сил України – визначальної структури української держави. Вільне козацтво налічувало понад 60 тис. осіб і уособлювало українську регулярну армію.

Базуючись на реальні політичні сили та розширену соціальну базу, Центральна Рада розпочала переговори з Тимчасовим Урядом про надання Україні широкої автономії в межах федеративної Росії. Але ні Тимчасовий Уряд, ні російські політичні кола не підтримали ці домагання. За таких обставин було підготовлено, а 23 червня 1917 р. оголошено Перший Універсал Центральної Ради, який, по суті, узагальнив початковий етап українського національно-визвольного руху й накреслив програму подальшої боротьби за державну незалежність України. “Народе Український! Народе селян, робітників, трудящого люду! Волею своєю Ти поставив нас, Українську Центральну Раду, на сторожі прав і вольностей української землі. Найкращі сини Твої, виборні люди від сіл, від фабрик, від солдатських казарм, од усіх громад і товариств українських вибрали нас, Українську Центральну Раду, й наказали нам стояти і боротися за ті права й вольности. Твої, народе, вибрані люди, заявили свою волю так: хай буде Україна вільною! Не одділяючись від усїєї Росії, не розриваючи з державою російською, хай народ український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям. Хай порядок і лад в країні дають вибрані вселюдним, рівним, прямим і таємним голосуванням Всенародні Українські Збори (Сойм). Всі закони, що повинні дати той лад тут у нас на Україні мають право видавати тільки наші українські збори”.

Ствердивши той факт, що Тимчасовий Уряд “відкинув всі наші домагання та відхилив протягнену руку українського народу”, Центральна Рада заявила: “Ми не можемо допустити край наш на безладдя та на занепад. Коли Тимчасове правительтво не може дати ладу у нас, коли не хоче стати разом з нами до великої роботи, то ми самі повинні взяти її на себе. Це наш обов’язок перед нашим краєм і перед тими народами, які живуть на нашій землі. І через те ми, Українська Центральна Рада, видаємо цей Універсал до всього нашого народу і оповіщаємо: Однині самі будемо творити наше життя. . . Народе український! У Твоїх руках Твоя доля. В цей трудний час всесвітнього безладдя докажи своєю одностайністю і державним розумом, що Ти, народ робітників, народ хліборобів можеш гордо і достойно стати поруч з кожним організованим, державним народом як рівний з рівним”. Перший Універсал Центральної Ради був прихильно сприйнятий українським загалом. Багатолюдні селянські, військові з’їзди визнавали

Центральну Раду за єдину і найважливішу владу в Україні. Народні маси широко сприйняли слова “самі будемо творити наше життя”. 3 липня розпочався пленум Центральної Ради, який вибрав комісію для опрацювання проекту структури автономії України.

Втрачаючи вплив серед населення Росії та побоюючись залишитись без України, Тимчасовий Уряд змушений був піти на деякі поступки українцям. Наприкінці червня 1917 р. у Київ прибула делегація Тимчасового Уряду в складі О. Керенського, М. Терещенка та І. Церетелі. Внаслідок переговорів із представниками Центральної Ради Тимчасовий Уряд зобов’язався визнати автономію України не чекаючи всеросійських установчих зборів, Центральну Раду – крайовим органом влади в Україні, а Генеральний Секретаріат – автономним урядом, але підпорядкованим Тимчасовому Уряду. Угода мала бути схвалена постановою Тимчасового Уряду “Про національно-політичне становище України” та Другим Універсалом Центральної Ради. Окрім того, Центральна Рада розробила компетенцію Генерального Секретаріату під назвою “Статут вищого управління України”, який повинен затвердити Тимчасовий Уряд. 2 липня 1917 р. Тимчасовий Уряд заслухав звіт делегації про переговори в Києві і про досягнуту угоду. Однак третина міністрів, зокрема від кадетів, виступила категорично проти будь-якої автономії України й на знак протесту вийшла зі складу уряду, спровокувавши його кризу. Був сформований новий склад Тимчасового Уряду переважно з соціалістів на чолі з О. Керенським, який ухвалив постанову “Про політичне становище України”, визнавши її право на автономію. Одержавши постанову Тимчасового Уряду, Центральна Рада 3 липня 1917 р. опублікувала Другий Універсал, у якому ствердила, що “Тимчасове Правительство, стоячи на сторожі завойованих революційним народом свобод, признаючи за кожним народом право на самовизначення та полишаючи остаточне усталення його форми Установчим Зборам, простягає руку представникам української демократії й Центральній Українській Раді та закликає до порозуміння з ним творити нове життя України на добро всієї революційної Росії”. “Змагаючи до автономного устрою України, – йшлося в Універсалі, – Центральна Рада, в порозумінні з національними меншостями України приготувлятиме закони про автономний лад України для предложення їх на затвердження Установчими Зборами”.

Тим часом соціально-економічна і політична ситуація в Україні погіршувалася. Виникла загроза громадянської війни й загалом втрати Україною революційних здобутків. За цих обставин Генеральний

Секретаріат вимагав зміцнити Крайову владу та проголосити Українську Народну Республіку. У цьому контексті значний інтерес становить опублікована 1917 р. праця М. Грушевського “Звідки пішло українство і до чого воно йде”, в якій окреслено програму на подальшу розбудову державно незалежної України. “Я твердо вірю, – писав Грушевський, – що велика революція російська... велико вплине на політичну перебудову всієї Європи, на її перетворення в Європейську Федерацію – і в ній Україна стане одною з найбільш сильних, міцних і певних складових частин – однією з підстав сеї Європейської Федерації”. Тому гасло федерації М. Грушевський трактував як заклик до незалежних країн, як шлях утворення міжнародного союзу суверенних держав. Це означало, що Росія має бути демократичною, а Україна – незалежною державою. Саме зважаючи на ці міркування Третій Універсал 7 грудня 1917 р. проголосив Українську Народну Республіку.

За умов відсутності центрального уряду, руйнації старої держави Третій Універсал де-факто проголошував створення незалежної Української Народної Республіки у складі Російської Федерації, яка і мала стати спілкою вільних і рівних народів Росії. Українська Народна Республіка власне і діяла як самостійна держава, ухвалюючи закони про утворення українського війська, про утворення Генерального Секретаріату і Генерального Суду та інші. Загалом, упродовж листопада 1917 р. до проголошення Четвертого Універсалу було схвалено понад 50 законів стосовно розбудови української держави та її структур.

Після Жовтневого державного перевороту й повалення Тимчасового Уряду та з часу проголошення Української Народної Республіки боротьба за державну незалежність України активізувалася. Яскравим свідченням цього були результати виборів до Всеросійських Установчих Зборів в Україні, коли за більшовицьку партію проголосувало 10%, а за українські політичні партії – майже 75% виборців. Це вкрай стривожило захисників єдиної і неподільної Росії. Вони прагнули насамперед усунути Центральну Раду від влади. Зазнавши поразки легітимними, політичними методами досягти визначеної мети, Рада Народних Комісарів більшовицької Росії вирішила застосувати силові збройні, військові методи. Тому 3 грудня 1917 р. Рада Народних Комісарів оголосила “Маніфест до українського народу з ультимативними вимогами до Центральної Ради”. Отже, відмовитися від дезорганізації армії, не пропускати через Україну козачі формування на Дон, пропустити більшовицькі війська на Південний фронт та припинити роззброєння радянських полків і червоноармійців. Якщо ці вимоги упродовж 48 годин Центральна Рада не виконає Рада Народних Комісарів



погрозувала оголосити Центральну Раду в стані війни проти радянської влади в Росії і на Україні. Центральна Рада потрактувала ці вимоги як втручання у внутрішні справи Української Народної Республіки й відхилила їх, що й призвело до українсько-більшовицької війни. Із самого її початку Українська Народна Республіка опинилася у край складному становищі. Адже вона фактично не мала регулярної армії, тоді як радянська Росія успадкувала від попередніх режимів величезну армію. Окрім того, Українська Народна Республіка ще не підписала мирний договір із центральними державами, учасниками Першої світової війни. З уваги на цю ситуацію Центральна Рада прискорювала підготовку й оголошення Четвертого Універсалу – важливого правового акту, який мав легалізувати й законодавчо засвідчити створення української незалежної держави. “Тому, – йшлося у Четвертому Універсалі, – для того, щоб ні руське правительство ні яке інше не ставали Україні на перешкоді установами той бажаний мир, для того, щоб вести свій край до ладу, до творчої роботи, до скріплення революції та волі нашої, ми, Українська Центральна Рада, сповіщаємо всіх громадян України: однині Українська Народна Республіка стає самостійною, ні від кого не залежною, Вільною, Суверенною державою українського народу”.

Важливо підкреслити, що у порівнянні з Першим, Другим та Третім, у Четвертому Універсалі не було навіть згадки, що Україна залишається у складі Росії. Навпаки, підкреслювалося, що “петроградське Правительство народніх комісарів, щоб повернути під свою владу Вільну Українську Республіку оповістило війну Україні і насилає на наші землі свої війська красногвардійців, большевиків, – які грабують хліб в наших селян... вбивають неповинних людей і сіють скрізь безладдя, злочинство і безчинство”.

Заключним акордом державотворчої діяльності Української Центральної Ради та Української Народної Республіки загалом стала підготовлена й схвалена 29 квітня 1918 р. Конституція Української Народної Республіки, яка ствердила, що Українська Народна Республіка є державою суверенною, самостійною і ні від кого не залежною, що – суверенні права в Українській Народній Республіці належать народові і, що своє суверенне право народ здійснює через Всенародні Збори, що верховним органом Української Народної Республіки є Всенародні Збори, які здійснюють вищу законодавчу владу та формують вищі органи виконавчої влади, що вища виконавча влада належить Раді Народних Комісаріатів та, що вищим судовим органом є Генеральний Суд, що місцеве самоврядування – репрезентують виборні ради та управи громад волостей і земель.

Отже, згідно з Конституцією 1918 р., Україна ставала класичною парламентсько-республіканською державою з широкими повноваженнями місцевого самоврядування і була однією з найдемократичніших держав у Центральній-Східній Європі. З часу Четвертого Універсалу Автономізм відходить до історії суспільно-політичної думки, звільняючи місце самостійництву – магістральному шляху розбудови державно незалежної України.

## **8.2. Організація державного управління в уряді гетьмана Скоропадського**

29 квітня 1918 р. Центральна Рада була усунута від влади. Тоді ж відбувся хліборобський з'їзд, на якому з ініціативи Союзу земельних власників гетьманом України обрано генерала Павла Скоропадського. У ніч з 29 на 30 квітня встановлено владу Гетьманату: захоплено всі найважливіші установи. П. Скоропадського привели до влади земельні магнати, котрі розраховували на те, що в пам'яті українців збереглись козацькі часи, Українська гетьманська держава Богдана Хмельницького. У цей революційний час в українському суспільстві діяли різні політичні сили, зацікавлені у такій формі державного правління. Серед них був видатний український політолог та історик В. Липинський, який розробив “монархічно-класократичну модель державного управління в Україні”. Ключова теза її полягала в тому, що українці – хліборобський народ, тому чільне місце в українському суспільстві повинно належати хліборобам-землевласникам – носіям державної ідеї. На думку В. Липинського, “еліта” або “класократія” повинна управляти державою, тобто хліборобський клас ділиться на активну меншість – еліту, або аристократію чи класократію і пасивну більшість – решту сільського населення.

За В. Липинським, Українська держава як велике хліборобське господарство, мусить мати свого господаря – гетьмана. (“Листи до братів-хліборобів” 1926 р.) Гетьман П. Скоропадський і його оточення, серед якого був В. Липинський, свою діяльність розпочали з реалізації програми дій “Грамоти до всього українського народу” від 29 квітня 1918 р., де обґрунтовувалась необхідність взяття влади в Україні через те, що “бувше Українське Правительство зовсім нездатне” до “державного будування України”. “Економічна руїна і безробіття збільшуються й розповсюджуються з кожним днем, і врешті перед найбагатшою колись Україною стає грізна мара голоду. При такому становищі, що загрожує новою катастрофою Україні, глибоко

сколихнулися усі трудові маси населення. Вони виступили з категоричними домаганнями негайно збудувати таку державну владу, яка здатна була б забезпечити населенню спокій, закон і можливість творчої праці. Як вірний син України, я постановив відгукнутися на сей поклик і взяти на себе тимчасово всю повноту влади”.

Назву Українська Народна Республіка Гетьман змінив на Українська держава, скасував усі закони Центральної Ради, відновив приватну власність, свободу підприємництва і торгівлі. Змінено малоефективну парламентську, на думку гетьмана і його оточення, модель організації державної влади й управління в даних умовах на монархічну. Рада Міністрів Української держави у заяві від 10 травня 1918 р. обґрунтувала, що “гетьман не думає стати самодержцем, а назва гетьман – це втілення в історичній національно-українській формі ідеї незалежної і вільної України. Стоячи на чолі українського правительства, гетьман тим самим відновлює й закріплює в народній свідомості думку про колишні народні й козацькі вольності”.

Ідея сильної влади заради забезпечення порядку в державі, політичних і соціальних реформ втілилась у “Законах про тимчасовий державний устрій України” від 29 квітня 1918 р., де вказувалося на те, що верховна влада в усій Українській державі належить виключно Гетьманові, який призначає “отамана Ради Міністрів” і за його поданням затверджує або за потреби скасовує “Кабінет у повнім його складі”. Гетьман керував усіма внутрішніми і зовнішніми зносинами української держави, був верховним воєводою української армії, усі закони потребували особистого погодження, він призначав Порядкуючого Генерального суддю та всіх Генеральних суддів. Таким чином, Гетьман по-суті перетворився на монарха. Правда, в “Законах про тимчасовий державний устрій України” підкреслювалось, що Гетьман буде виконувати свої функції, окреслені цим актом, тільки тимчасово – “до обрання Сейму й відкриття його діяльності”. Про необхідність скликання найвищого законодавчого органу – “Державного Сейму” йшлося також у гетьманській Грамоті 29 квітня 1918 р. та в інших документах. Однак задуманому планові чіткого розмежування законодавчої і виконавчої влади так і не судилося здійснитись.

Раду Міністрів як орган виконавчої влади при Гетьмані з обмеженими функціями очолив Отаман – Міністр (згодом Голова Ради Міністрів). Справами керував Генеральний Секретар (згодом Державний секретар), якому підпорядковувалась державна Генеральна Канцелярія. 25 травня 1918 р. Гетьман затвердив “Положення про Малу

Раду Міністрів”, яка формувалася з товаришів міністра (заступників) і повинна була розглядати “ті нескладні законодавчі й адміністративні пропозиції окремих міністрів, які не потребували згоди відомств в письмовій формі”, штатні плани, кошториси окремих міністерств та інші питання.

Структура центральних виконавчих органів Української держави не зазнала істотних змін із часу Центральної Ради. Так, у складі гетьманського уряду, затвердженого на початку травня 1918 р., бачимо міністрів внутрішніх справ, фінансів, торгівлі й промисловості, земельних, харчових, судових справ (з 15 липня – юстиції), закордонних справ, військового міністра, генерального контролера. Додалося ще два міністри – народного здоров’я і сповідань (з релігійних питань). Удосконалювалася внутрішня структура міністерств, які поділялися переважно на департаменти. Наприклад, до складу Міністерства торгівлі й промисловості входили департаменти загальних справ, фабрично-заводський, гірничий, внутрішньої торгівлі, торгового мореплавства і портів. Міністерство народної освіти складалось із департаментів вищої, середньої, нижчої та професійної освіти. До Міністерства сповідань належали департаменти Православної Церкви, інослов’янських та іновірних сповідань, духовної просвіти.

Деякі міністерства мали складнішу структуру. Так, Міністерство внутрішніх справ, окрім департаментів міського самоврядування, державної варті, що прийшла на зміну міліції, страхування й біженців, враховувало також головне управління військового обов’язку та управління у справах преси. При цьому Міністерстві діяли Українське Телеграфне Агентство (далі – УТА) і Позавідомча реквізиційна комісія.

З інституту державної служби було звільнено призначених Центральною Радою міністрів та їх заступників. Решта чиновників, згідно з гетьманською програмою, залишалися на своїх посадах, але, відповідно до закону від 25 травня 1918 р., кожен державний службовець, судді й військові мали урочисто заприсягтись на вірність Українській державі.

За законом “Про порядок призначення на державну службу” чиновники, залежно від класу посади, призначалися безпосередньо Гетьманом або конкретним міністром. Менше зважалося на формування органів місцевого управління. “Закони про тимчасовий устрій України” майже не стосувалися цієї проблеми. Лише в гетьманській “Грамоті до українського народу” від 29 квітня 1918 р. повідомлялося, що разом із Центральною Радою розпускаються й усі земельні комітети. Інших місцеві органи у Грамоті не згадувалися, але

у висновку це стосувалося й інших, сформованих Центральною Радою місцевих органів управління.

Рада Народних Міністрів на чолі з Ф. Лизогубом наказом від 14 травня 1918 р. усіх призначених Центральною Радою губернських й повітових комісарів замінила на старост, які очолили місцеву адміністрацію.

Державна міліція за “Законом про Державну варту” підпорядковувалася старостам. У губернії помічник інспектор Державної варти, а в повіті – начальник повітової Державної варти, з розрахунку – один вартовий на 400 осіб населення. Ця подія засвідчила, що нова влада намагалася створити сильну місцеву адміністрацію.

Губернські старости виконували майже ті ж функції, що й губернатори в царській Росії. З відновленням міських дум і земств система місцевого управління наближалася до колишньої російської моделі. Особливо це стало очевидним, коли 1 серпня 1918 р. у Києві було створено Управління столичного отамана як російського градоначальника.

Оскільки українські політичні партії вороже ставилися до Гетьмана та його влади, Міністерство внутрішніх справ в особі І. Кістяківського, котре керувало місцевими адміністраціями, як і в УНР, успадкувало хронічний конфлікт між місцевою адміністрацією і органами місцевого самоврядування. В. Винниченко, як і багато відомих діячів, називали політичний режим Української держави П. Скоропадського “чорносотенно-буржуазною вакханалією”, а в особі Гетьмана бачили противника українства.

Органи місцевого самоврядування, у складі яких було чимало прихильників колишньої Центральної Ради, зустріли Гетьмана вороже. А 6 травня 1918 р. міністр внутрішніх справ Ф. Лизогуб заборонив з’їзд представників міст, призначений на 9 травня 1918 р. у Києві.

Гетьманська адміністрація усвідомлювала руйнівні наслідки подальшого протистояння. У програмі дій вказувалося: “досвід останнього часу показав, що правильне ставлення місцевого господарства можливо тільки під умовою притягнення до цієї справи більше підготовлених елементів, для чого потрібно буде, зберігши загальний демократичний характер земських і міських управ, внести у виборчий закон до цих інституцій такі зміни, котрі забезпечували б продуману та плідотворну роботу для добра місцевого населення”.

Відповідно до нового Закону про вибори, до земств від 5 вересня 1918 р. вводилася куріальна система – дві курії залежно від суми земського податку та інші обмеження. Тлумачив новий закон міністр

внутрішніх справ І. Кістяківський так: “Наша куріальна система приведе до того, що земське життя буде направляти середня курія – хлібороби, елемент досить культурний і виключно національний”. Ці дії лише посилили конфлікт між державною адміністрацією й українським національним рухом і загальний безлад.

Проблема кадрів, як для Центральної Ради нагальною стала й перед Гетьманом. Гетьман П. Скоропадський у край негативно оцінював державний апарат, що дістався йому у спадок від Центральної Ради. Він намагався залучити до управління Українською державою професіоналів, але їх було небагато, а значна частина через партійну приналежність була в опозиції до влади. Історик Д. Дорошенко, прихильник гетьмана і міністр закордонних справ з цього приводу писав, що в Українській державі кадри добиралися за професійною ознакою, а не за “ступенем національної сумлінності”, як за часів Центральної Ради. “Гетьманський уряд, – зазначав він, – дивлячись більш широко на поняття “українського громадянина” і “розуміючи державність територіально-історично”, а не “вузько-національно”, почав залучати до державного апарату (як у Києві так і на місцях) колишніх російських урядовців”. Це стало причиною невдоволення опонентів. В. Винниченко у праці “Відродження нації” подає список людей з російськими прізвищами, які входили до уряду і очолювали губернські та повітові старства.

Гетьман П. Скоропадський намагався створити дієву систему органів державного управління як у центрі, так і на місцевому рівні. Однак об’єктивні та суб’єктивні чинники перешкодили це здійснити, що стало причиною кінця Гетьманату й приходу 14 грудня 1918 р. до влади Директорії.

### **8.3. Створення апарату державного управління Директорією УНР**

Третій період новітньої історії української державності розпочався з приходом до влади Директорії. На політичну арену повернулася Українська Народна Республіка, проте попередницю вона нагадувала лише назвою та загальними рисами. Зміст її був інший. На відміну від Центральної Ради та Гетьманату, Директорія послугоувалася загальними гаслами. “Усі соціальні й політичні здобутки революційної демократії будуть повернуті, – йшлося в її першій відозві, – а Українські Установчі Збори твердо і непохитно закріплять їх на вільній українській землі”.

Директорія вважала себе тимчасовим органом, проте питання якою буде її система органів державного управління залишалося без відповіді. Опозиційні до Гетьмана українські політичні діячі створили Директорію для встановлення міцної влади. 14 листопада 1918 р. вона постала у складі п'яти членів: В. Винниченко – голова, С. Петлюра, О. Андрієвський, Ф. Швець, А. Макаренко – члени. Її голова відав зовнішньополітичними справами, а Петлюра був призначений Головним отаманом.

Директорія УРН не мала чіткої правової основи. 26 грудня 1918 р. була оприлюднена Декларація, яка проголошувала ліквідацію Гетьманату й відновлення незалежної Української Народної Республіки, та повідомлялось про повернення законів доби Центральної Ради. Директорія стала верховною владою, уповноваженою “силою і волею трудящих класів України” до скликання Конгресу трудового народу, який повинен був взяти на себе законодавчі функції. Рада Народних Міністрів як уряд і виконавча влада, був сформований в той же день у складі 18 осіб, головою якого, міністром закордонних справ став Володимир Чехівський, міністр внутрішніх – О. Мітюк, міністр земельних справ М. Шаповал, міністр морських справ М. Білінський, в. о. міністра військових справ О. Осецький, міністр продовольчих справ Б. Мартос, міністр торгівлі та промисловості С. Остапенко та інші.

Як і за часів Центральної Ради, владу на місцях представляли губернські та повітові комісари, що їх призначала Директорія. На місцях діяли “отамани”, реальна влада провінцій, які часто не підпорядковувались центральній владі. Відновлювалась діяльність старих органів міського і земського самоврядування – земські зібрання та міські думи. Паралельно з ними почали функціонувати на місцях Ради робітничих і селянських депутатів. Малоефективна система органів державного управління, що існувала в період Директорії, не сприяла утвердженню міцної влади. У самій Директорії теж не було однастайності щодо вибору майбутнього Української держави: обрати “європейську” модель, пов'язану з розвитком парламентаризму – скликання Установчих зборів, або “російську більшовицьку модель” – ідею диктатури пролетаріату й “республіку Рад”. Першу модель підтримував С. Петлюра, другу – В. Винниченко.

Як компроміс визначився шлях розбудови української держави, що полягав у прагненні створити трудові Ради на місцях – губернські й повітові, а в центрі – Конгрес трудового народу, який повинен був зібратися в січні 1919 р. “Інструкція для виборів на конгрес трудового народу України”, затверджена Директорією 5 січня 1919 р., визначала,

що на конгрес обиралося 593 делегати, зокрема 65 від Західно-Української Народної Республіки. Делегати обирались на основі куріальної системи – від селян – 377 мандатів, робітників – 118, “трудової інтелігенції” – 33.

Трудовий Конгрес України розпочав свою роботу 23 січня 1919 р. Перед цим делегати цього зібрання взяли участь в урочистому проголошенні 22 січня 1919 р. акту злуки УНР і ЗУНР на Софіївському майдані Києва. На останньому засіданні 28 січня 1919 р. було ухвалено “Закон про форму влади на Україні”, за яким підтверджувався статус Директорії як “верховної влади”, тимчасово до наступної сесії Трудового конгресу, а також визнавались її законодавчі функції. До найближчої сесії того ж Конгресу.

У непевному становищі опинився й сам Конгрес трудового народу. Із закону було видно, що він працюватиме сесійно. Згадка про Президію Конгресу теж не окреслювалися і її функції в міжсесійний період. Єдине, відносно конкретне, положення стосувалося організації 6 комісій (з числа делегатів): 1) оборони Республіки; 2) земельної; 3) бюджетної; 4) закордонних справ; 5) з харчових справ; 6) культурно-освітньої. Кожна комісія (усього до їхнього складу було обрано 30 делегатів) “мала наглядати за одним або кількома міністерствами”. Уряд вважав, що це втручання в його компетенцію. Через те з’явилася роз’яснення, що “комісії утворені виключно для полегшення законодавчої діяльності”.

Отже, закон відображав двоїстість позиції Директорії та українських політичних партій у визначенні стратегічних орієнтирів державотворення. З одного боку, Конгрес висловився проти “організації робітничої диктатури” й за “демократичний лад на Україні”, доручивши своїм комісіям та урядові “підготувати закон для виборів всенародного парламенту Великої Соборної Української Республіки”. А, з іншого боку, Конгрес не відмовився від “трудового принципу”, ухваливши, що місцева адміністрація повинна “працювати в контакт і під контролем місцевих трудових рад, обраних пропорційно від селян і робітників”.

Особливо глибокими були розбіжності між Директорією і урядом С. Остапенка при розгляді закону “Про трудові Ради”, оскільки голова Директорії С. Петлюра висловлювався за трудові ради, а “прем’єр” С. Остапенко – категорично проти, що призвело до відставки його уряду.

9 квітня 1919 р. було затверджено новий уряд на чолі з Б. Маргосом, який 12 квітня оприлюднив свою Декларацію. У ній



наголошувалося на соціальному спрямуванні уряду й підкреслювалося, що у внутрішній політиці він буде прагнути до зміцнення демократичного ладу, ним буде вжито найенергійніших заходів аби повсюди організовувалися робітничо-селянські трудові ради для контролю над діяльністю місцевих властей.

Соціалістична орієнтація уряду Б. Мартоса, слабкість Директорії викликала незадоволення “правих”, зокрема частини військових. 29 квітня 1919 р., за символічним збігом обставин, точно в річницю встановлення гетьманства командуючий південно-західним фронтом В. Оскілко вчинив спробу “правого заколоту”.

Спроба заколоту, що її вчинив В. Оскілко, завершилась цілковитим провалом. Не зважаючи на те, що йому вдалося заарештувати в Рівному майже всіх міністрів, він не зміг “нейтралізувати” С. Петлюру, що й визначило його долю. Уже наступного дня заколотник змушений був шукати притулку в Польщі.

Однак, незважаючи на те, що виступ В. Оскілка тривав лише два дні, наслідки його були тяжкими, оскільки призвели до ліквідації Південно-західного фронту. У перших днях травня 1919 р. С. Петлюра видав наказ про евакуацію уряду з Рівного до Галичини. Директорія втратила всю територію Наддніпрянської України.

Під впливом політичних кіл ЗУНР, які виступали проти “радянського” принципу в будь яких його проявах, прагнучи європейської моделі державного будівництва, а також під тиском країн Антанти, Директорія остаточно відмовилася від “радянськості” за орієнтацію на Європу. 12 серпня 1919 р. Рада Народних Міністрів УНР ухвалила Декларацію, якою започаткувала новий етап будівництва Української держави на основі європейської моделі.

Після серпневої Декларації 1919 р. на перший план знову виходить ідея якнайшвидшого скликання парламенту, обраного на основі загальних, рівних та прямих виборів. Однак до виборів нового парламенту С. Петлюра намагається зміцнити свою владу. 15 листопада 1919 р. у час відрядження за кордон членів Директорії А. Макаренка й Ф. Шевця, було ухвалено постанову, за якою “верховне керування справами Республіки” покладалося на С.Петлюру. Цією постановою він уповноважувався “іменем Директорії затверджувати всі закони й постанови, ухвалені Радою Народних Міністрів”, ставши самостійним керівником Української держави. Цікаво, що в документах іноземних представництв, зокрема у звіті французької військової місії у Варшаві, С. Петлюра характеризується як тимчасовий президент, який виконуватиме свої функції до скликання Парламенту.

Вся законодавча влада передавалась Державній Народній Раді, яка мала діяти упродовж одного року. Закон досить чітко визначав компетенцію Ради. До її відання належало: 1) обговорення законопроектів, внесених головою РНМ; 2) розробка законопроектів за власною ініціативою; 3) затвердження бюджету, обрахунок державних прибутків та видатків; 4) розгляд справ про поточні та інші державні зобов'язання; 5) контроль за діяльністю уряду, подання запитів урядовцям, призначення парламентських комісій. Членам Державної Народної Ради надавалося право законодавчої ініціативи.

Таким чином, у зазначених законах були чітко виписані повноваження Державної Народної Ради і Ради Народних Міністрів та розмежування їх функцій. Однак водночас, згідно з цими законами, верховна влада залишалася за Директорією, яка була представлена єдиним диктатором з необмеженою владою – С. Петлюрою.

Паралельно з розробкою зазначених законів створювалася нова Конституція УНР. В основу проекту Конституції було покладено два основні принципи: народний суверенітет і федералізм. Суть першого принципу полягала в тому, що верховна влада в Україні належить народу, держава створюється для народу, а не навпаки. Влада в країні поділяється не на 3 класичні гілки, а на 5 гілок: 1) зверхня, установча; 2) законодавча; 3) виконавча; 4) судова; 5) контрольна. Державна влада в УНР ділилася на 5 гілок: установча, судова, законодавча, контрольна, виконавча, всеукраїнський референдум, земельно-державна палата, федерально-державна рада, федерально-державний голова, федерально-державний уряд, федерально-державний суд, федерально-державний контроль.

Отже, для здійснення верховної влади пропонувалося проведення референдуму, якому належала законодавча ініціатива.

Вищим законодавчим органом УНР вважався федерально-державний парламент, що складався з двох палат, які формувалися за таким принципом: Земельно-державна палата формується за квотою 3 – 5 представників від кожної землі (залежно від кількості населення), Федерально-державна рада обирається на 4 роки всенародним, таємним, безпосереднім голосуванням на пропорційній, тобто партійній, основі представництва. Виконавчу владу очолював федерально-державний голова, який обирається на 6 років на спільному зібранні обох палат парламенту й членів федерально-державного суду: українець, що мешкав в Україні не менше 5 років, віком не молодший 40 років і має установлений членами названого зібрання освітній ценз, не менше 10 років стажу державної служби на відповідній посаді чи

кооперативній діяльності. Голові надавались досить широкі повноваження.

Щодо безпосереднього центрального державного управління в державі, то його здійснював федерально-державний уряд, що призначався федерально-державним головою. Вищим органом судової влади в УНР мав бути федерально-державний суд. Контрольна влада покладалась на федерально-державний контроль, головним завданням якого було ревізування фінансової діяльності в країні.

Другий федеральний принцип державного устрою проекту Конституції втілювався прагненням поділити Україну на самостійні політичні одиниці – землі (їх кількість і назви визначені не були) і наданням автономії повітами громадам. Відповідно їй будувалася схема місцевого самоврядування.

Отже, проект Конституції О. Ейдельмана був досить демократичним, багато чого він запозичив із моделі державного управління М. Драгоманова, а дещо з Конституції США. Водночас він містив чимало суперечностей. Усе це стало причиною того, що проект професора Ейхельмана був відхилений.

Після відмови Директорії від “радянської моделі”, в останні місяці її існування, збереглися ті органи місцевого управління (за винятком трудових рад), які встановилися після повалення Гетьманату. Залишалась вертикаль комісарів – губернських, повітових, волосних і паралельні органи місцевого самоврядування (губернські, повітові, волосні зібрання та управи), що стихійно відновили свою діяльність і діяли за Інструкцією міністерства внутрішніх справ від 24 червня 1919 р. “Про тимчасову організацію влади на місцях”. За інструкцією волосний комісар призначався на посаду повітовим, той своєю чергою – губернським, а останній затверджувався Міністром внутрішніх справ.

Комісари всіх рівнів у своїй діяльності опиралися на свій виконавчий апарат: на рівні повіту утворювалися комісаріати, а вище – управління губернських комісарів, які склалися з п’яти відділів – загального, адміністративного, паспортного, міліції і бухгалтерсько-рахункового.

Комісари наглядали за виконанням розпоряджень центральної влади, мобілізаційної роботи, керівництва міліцією, інформування населення про діяльність центрального уряду, для чого в губерніях утворювалася спеціальна служба повітових і волосних інструкторів – інформаторів на чолі з губернським інструктором, який підпорядковувався губернському комісарові. Повноваження місцевих комісарів розширилися з часів Центральної Ради. У статусі губернський

комісар – вищий представник адміністративної влади в губернії, наділявся правом видавати обов'язкові постанови щодо охорони громадського порядку, спокою і республіканського ладу для цілої губернії або для її частини. Ці широкі повноваження нічим не підкріплювалися. А відповідальність за невиконання постанов губерньського комісара обмежувалася штрафом або арештом на строк до трьох місяців. Такі символічні санкції застосовували й комісари Центральної Ради.

Інструкції “Про тимчасову організацію влади на місцях” не торкнулися питання взаємин комісарів, які уособлювали місцеву адміністрацію й органи самоврядування. Місцеві комісари повітових і губерньських управ займалися різноманітними господарськими справами. Губерньські комісари керували органами самоврядування в містах – міськими думами й управами, однак правовою основою для цього служило російське законодавство.

25 червня 1920 р. для встановлення і поновлення влади УНР по всіх галузях державного життя в місцевостях України, що звільняються від ворожої окупації, запроваджувався інститут цивільних прифронтових комісаріатів уряду УНР при штабах армій, дивізій та рівних із ними фронтових груп. Це нагадувало інститут місцевих комендантів, які діяли за часів Центральної Ради.

Українська влада намагалася активізувати діяльність органів місцевого самоврядування, які за свідченням сучасників не мали для цього жодних засобів.

Ще 1 грудня 1918 р. у Фастові Директорія ухвалила, що суд на території УНР проводиться іменем УНР. Згодом вона повідомила про намір скасувати Державний сенат, який діяв у часи Гетьманату. 2 січня 1919 р. Директорія затвердила закон про відновлення Генерального суду з назвою “Надвищий суд”. 24 січня цього ж року відновилися апеляційні суди, засновані Центральною Радою, зберігались судові інституції, які функціонували ще з російських часів і не були скасовані українською владою. Так, 19 лютого 1919 р. Директорія затвердила Закон “Про вибори та призначення мирових суддів”, за ст. 4 якого “місцеве самоврядування в черговому чи надзвичайному зібранні повинне обирати потрібну кількість мирових суддів на підставі закону колишнього російського уряду від 4 травня 1917 р.”.

Проте воєнна інтервенція та громадянська війна змінили плани. 26 січня 1919 р. Директорія затвердила закон про надзвичайні військові суди, за яким суди діяли “в місцевостях, оголошених на воєнному стані або на стані облоги, а також театрі воєнних дій”. 24 січня 1919 р. по всій

території УНР оголошувався воєнний стан і “класичне” правосуддя поступилося воєнному.

Директорія спробувала сформувати більш ефективні органи державного управління, ніж попередні уряди, але їй цього не вдалося зробити через безліч обставин.

## **8.4. Управління в Західноукраїнській Народній Республіці**

Після розпаду у жовтні 1918 р. Австро-Угорської імперії підвладні їй народи, зокрема українці Західної України, розпочали підготовку до створення власних незалежних держав. На західноукраїнських землях державне відродження хоч і відбувалося під значним впливом подій на Наддніпрянщині, проте майже у всіх аспектах прагнення західних українців здобути державну незалежність 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 осіб утворили Українську Національну Раду (далі – УНР), представницький орган. До її складу увійшли депутати обох палат імператорського парламенту, галицького та буковинського сеймів, а також по три представники від провідних партій Західних земель України. Новий орган очолив голова парламентського представництва Є. Петрушевич.

Керуючись правом народів на самовизначення, Рада проголосила Українську державу на території Галичини, Північної Буковини та Закарпаття, яка відразу ж опинилась у гострому конфлікті з Польщею, яка також претендувала на територію Східної Галичини і готувалася захопити Львів. У цей критичний момент група молодих українських офіцерів, очолюваних Д. Вітовським, вдалася до рішучих дій, не задовольняючись повільним намаганням Ради досягти визнання Української держави. У ніч з 31 жовтня на 1 листопада українські військові з'єднання заволоділи Львовом та іншими містами Східної Галичини. Значну частину Буковини зайняли румунські війська, а Закарпаття залишилося під владою Чехословаччини. Все ж велика частина Галичини була в руках українців. УНР фактично перебрала владу силою лише 1 листопада 1918 р. і того ж дня проголосила самостійність Західноукраїнської Народної Республіки.

Українська Національна Рада заявила, що бере у свої руки владу на західноукраїнських землях, а 5 листопада 1918 р. опублікувала

програмну Декларацію, в якій проголошувалось створення демократичної держави, без національного поневолення і соціального гніту, рівність усіх перед законом, вибори усіх станів на основі загального, рівного, прямого, пропорційного виборчого права, а основною й керівною силою держави будуть робітники й селяни. Одразу ж після досягнення військово-політичної стабільності передбачалося скликати парламент, який повинен був прийняти справедливую земельну реформу, згідно з якою поміщицькі землі перейшли б у власність малоземельних та безземельних селян, встановити 8-годинний робочий день, соціальне забезпечення для трудящих тощо.

9 листопада Українська Національна Рада сформувала тимчасовий уряд – Державний Секретаріат (згодом Рада Державних Секретарів ЗУНР) на чолі з досвідченим парламентарем, адвокатом К. Левицьким.

До його складу увійшли 14 міністрів державних секретарів. 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. За політичним складом перший Державний секретаріат був коаліційним, оскільки до нього були залучені всі галицькі партії з перевагою націонал-демократів.

10 листопада затверджено назву держави – Західноукраїнська Народна Республіка (далі – ЗУНР) та уряд склав присягу. 22 листопада у зв'язку з наступом Польщі, Державний Секретаріат ЗУНР залишив Львів і переїхав до Тернополя, а з січня 1919 р. до Станіслава. Внаслідок кризи уряд очолив юрист С. Голубович.

Беручи до уваги на конституційну практику Австрії, у Станіславі, було здійснено спробу створити адміністративну систему. На відміну від УНР, у Західноукраїнській Народній Республіці за короткий період часу вдалося створити досить ефективну систему державного управління.

13 листопада 1918 р. Українська Національна Рада схвалила Тимчасовий Основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської імперії, в якому визначались

конституційні засади держави. Окреслювались також головні засади й принципи державного ладу: суверенність ЗУНР належала народові, який виконував її через посередництво обраних рівним, безпосереднім, таємним та пропорційним голосуванням. До обрання парламенту (Установчих Зборів) ці функції виконували Українська Національна Рада й Державний Секретаріат. Встановлювались також державні символи нової держави – герб та прапор. “Герб Західно-Української Народної Республіки – золотий лев на синім полі, обернений у свою праву сторону. Державний прапор – синьо-жовтий”.

16 листопада 1918 р. УНР видала закон “Про адміністрацію Західноукраїнської Народної Республіки”, згідно з яким діяло чинне австрійське законодавство, а за потреби поступово адаптувалося до нових вимог часу або замінювалося новим. Регламентувався й порядок утворення, структура та функції місцевих органів влади й управління. Зазначалося, що надалі повітових комісарів призначатиме і звільнятиме державний секретар внутрішніх справ. Відповідно повітовим комісарам підпорядковуються повітові військові коменданти й коменданти жандармерії. Повітові комісари призначають громадських і міських комісарів. Обрані населенням комісари підлягають затвердженню вищими державними органами. В усіх повітах, громадах та містах на загальних виборах обиралися повітові, громадські й міські національні ради. На виконання цього закону Державний секретаріат видав розпорядження “Про державну адміністрацію”.

Таким чином, на території ЗУНР уже в перші місяці були сформовані центральні та місцеві органи державного управління: Українська Національна Рада, Державний Секретаріат, Державні секретарі, Повітові національні ради, Повітові комісари, Громадські й міські ради, Громадські та міські комісари.

22 – 26 листопада відбулися вибори до УНР, наділеної представницькими і законодавчими повноваженнями, до якої увійшли 150 депутатів, більшість із яких підтримувала національно-ліберальні позиції, і не сприймала радикальних соціально-економічних перетворень, віддаючи перевагу державному будівництву. До парламенту увійшли авторитетні постаті краю – письменники В. Стефаник, А. Крушельницький, О. Попович, науковці К. Студинський, М. Кордуба, С. Дністрянський, О. Барвінський, митрополит А. Шептицький, священники А. Бандера, С. Онишкевич, правники С. Голубович, К. Левицький, Р. Перфецький.

За умов війни нова держава відчувала нагальну потребу в ефективному державному механізмі та оперативному державному

органі, оскільки за таких обставин УНР у її повному складі була надто громіздкою. Для вирішення цих проблем 4 січня 1919 р. її члени “Законом про Виділ УНРади” створили спеціальний державний орган – Виділ Української Національної Ради, який обирався на час її каденції. До нього входили 10 членів на чолі з Президентом УНР Є. Петрушевичем. Верховна влада належала УНР, а Виділ призначав і звільняв членів Державного Секретаріату, вищих посадових осіб, а також виконував привілеї, амністії, перевіряв і оголошував закони тощо. Рішення приймалися більшістю. За способом утворення та повноваженнями цей орган був своєрідною президентською радою.

Для охорони громадського порядку у багатьох повітах і громадах обирали народну міліцію, а 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. Територія республіки була поділена на 23 відділи жандармерії. Цікаво, що поряд з українцями у жандармерії служили поляки, німці та євреї. Надалі повітових комісарів призначав і звільняв Державний Секретаріат внутрішніх справ, їм підпорядковувалися повітові військові коменданти й коменданти жандармерії, а повітові комісари своєю чергою призначали громадських і міських комісарів. У законі зазначалося, що там, де населення вже обрало комісарів, ці особи підлягали затвердженню вищими державними органами.

За законом від 21 листопада 1918 р. суди були незалежними від інших гілок 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 свою валюту – гривню і карбованці. Надзвичайно швидке та ефективне створення апарату державного управління – унікальне досягнення у всій Східній Європі. Це була ідеальна модель сучасної європейської демократичної правової держави. Цей феномен став здебільшого результатом схильності галичан до суспільної організованості, що дуже розвинулась у довоєнні десятиліття.

Безсумнівним досягненням ЗУНР було створення Української Галицької Армії (далі – УГА). 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 налічувалось понад 100 тис. вояків.



Загострення воєнної ситуації спонукало Президію Виділу УНР та Державний Секретаріат 9 червня 1919 р. реорганізувати державне управління. Було скасовано посаду президента та Державний Секретаріат і передано право виконувати всю військову і цивільну державну владу, яку досі на основі Конституції виконував Виділ УНР і Державний Секретаріат, уповноваженому Диктаторові Є. Петрушевичу до часу скликання Пленуму УНР. Диктатор отримав представницькі та виконавчі повноваження, а Українська Національна Рада – законодавчі та судові. Є. Петрушевич створив державний інститут Головноуповноважених – своєрідний Державний Комітет Оборони, який йому підпорядковувався. Проголошення диктатури Є. Петрушевича викликало незадоволення лідерів галицьких і буковинських соціал-демократів (О. Безпалко, С. Вітик), підтриманих С. Петлюрою. Директорія вважала його незаконним, вважаючи державним переворотом.

За умов вкрай несприятливої міжнародної ситуації наприкінці 1919 р. та зв'язку з розбіжностями урядів УНР і Західної Облaсті УНР, делегація ЗО УНР у Парижі відмовилася від спільних дій із УНР і діяла цілком незалежно. На початку 1920 р. уряд ЗО УНР повернув назву – ЗУНР, розірвавши Акт Злуки. Таким чином, це об'єднання було більш політичним, ніж державно-юридичним, бо не були вироблені його правові засади та не відбулося ратифікації відповідними органами обох держав. До того ж, Акт Соборності став могутнім виявом волі українців до етнічної й територіальної консолідації, свідченням їх динамічної самоідентифікації, становлення політичної нації.

26 червня 1919 р. Рада послів країн Антанти визнала право на окупацію Східної Галичини Польщею для захисту цих територій від більшовизму. Отримавши у розпорядження армію генерала Ю. Галлера для окупації Східної Галичини, уряд Ю. Пілсудського 28 червня розпочав наступ проти українців по всьому фронту. Звернення урядів ЗО УНР і УНР до Верховної Ради Паризької мирної конференції з вимогою зупинити агресорів не сприймалися. Вони остаточно вирішили долю Східної Галичини і Західної Волині на користь Польщі.

Галицька Армія героїчно боролася, але переважаючи силами польських війська Польщі взяли гору. 16 – 17 липня після запеклих боїв біля Збруча галицькі війська були змушені відступити. Так, поразкою українців завершилась українсько-польська війна. Перейшовши Збруч біля Кам'янець-Подільського, УГА з'єдналася з частинами армії Директорії, які воювали одночасно з червоноармійцями та білогвардійцями. На терені УНР розпочався новий етап у галицько-

наддніпрянських державних відносинах, який відкривав ще одну реальну можливість для співпраці. Значною подією тих років був спільний похід об'єднаної української армії на Київ 1919 р. Невелика ЗУНР виставила армію чисельністю 45 тис. бійців, армія УНР – 35 тис. З'єднана армія здобула кілька блискучих перемог, зокрема влітку 1919 р. було звільнено 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 жаклива епідемія тифу, що спалахнула в армії. Осінні поразки на фронті, вкрай несприятлива міжнародна ситуація та неочікуваний перехід УГА на бік Денікіна змусили Петлюру з рештою своїх військ перейти Збруч, на контрольовану Польщею територію. Саме ця трагічна ситуація призвела до союзу С. Петлюри з Ю. Пілсудським.

Справжньої інтеграції двох українських держав не відбулося. Розпочавши боротьбу, галичани мали надію на допомогу українських військ Східної України. А східні українці не вберегли своєї держави, навіть при допомозі ЗУНР. Розбіжності між українськими урядами були більші, ніж здатність їх вирішувати складні проблеми стосовно стратегії й тактики, вибору союзників. Для використання військових сил існували серйозні розходження, які призвели до напружених відносин між Директорією Петлюри і Петрушевичем. По-перше, 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 підпорядковувався Директорії. По-друге, обидва уряди розходилися в ідейних переконаннях. По-третє, різновекторність зовнішньополітичних орієнтацій обох українських проводів, унаслідок якої Петлюра та його оточення були готові до переговорів із поляками та не виключали можливості спільних дій із 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 обернулася розчленуванням території України між кількома державами.

Ситуація у відносинах 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 призводило до обопільних актів зради. Такі розбіжності особливо проявилися під час об'єднаного наступу українців проти більшовиків на початку серпня 1919 р. 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.

Спочатку Є. Петрушевич виїхав до Відня, де сформував уряд у вигнанні, а згодом С. Петлюра знайшов притулок у Польщі, а їхні війська перейшли до партизанської боротьби – єдиної можливої за тих умов 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 р., українські землі були поділені між чотирма державами: Радянською Росією, Польщею, Румунією та Чехословаччиною.

В історії української державності настав найтяжчий багаторічний період, який характеризують як “державна ідея, але без державної території”. Впродовж багатьох років уряд УНР, який офіційно називався урядом ЗУНР в екзилі, міняв місце осідку в Польщі, Франції, Чехії, Німеччині, США, Канаді.

## РОЗДІЛ 9

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ МІЖВОЄННОГО ПЕРІОДУ

9.1. Зміни в державному управлінні Великобританії та Третьої Французької республіки.

9.2. Державне управління США в період економічної кризи.

9.3. Німеччина та Італія: від республіки до фашистської диктатури.

9.4. Утворення нових держав після Першої світової війни і розпаду Австро-Угорської та Російської імперій. Республіканські та авторитарні форми управління.

9.5. Державне управління на західноукраїнських землях у складі Другої Речі Посполитої.

9.6. Державне управління на західноукраїнських землях у складі Чехословаччини, Угорщини та Румунії.

#### **9.1. Зміни в державному управлінні Великобританії та Третьої Французької республіки**

Перша світова війна закінчилася для Великобританії перемогою. Вона розширила свої колонії і зберегла за собою статус провідної світової держави, яка за економічним розвитком поступалася тільки США. Повоєнна криза однак не оминула найбільшу колоніальну імперію, що призвело до змін як у політичному житті, так і в організації державного управління.

Тривале протистояння між лібералами і консерваторами змінилося боротьбою між консерваторами і лейбористами. На виборах 1918 р. лейбористи отримали 63 місця в палаті громад, 1922 р. – 142 місця, ставши другою за величиною партією в парламенті, 1923 р. – 191 місце, що дозволило Р. Макдональду за мовчазної згоди лібералів створити перший лейбористський уряд меншості, який протримався 9 місяців. З 1924 до 1929 р. країною правили консерватори на чолі з С. Болдуїном, однак 1929 р. Р. Макдональд знову очолює уряд, маючи тепер підтримку 287 депутатів парламенту (лейбористи вперше стали найбільшою парламентською партією). 1931 р. для подолання економічної кризи був утворений Національний уряд, яким до 1940 р. почергово керували Макдональд, Болдуїн та Чемберлен.

У цей період відбувається розширення виборчих прав та вдосконалення виборчої системи. Закон 1918 р. надав виборче право для усіх чоловіків віком від 21 одного року і жінкам від тридцяти років, за умов певного річного доходу. 1928 р. жінки отримали однакові виборчі права з чоловіками. Внаслідок цих реформ кількість виборців у Великобританії зросло більше ніж у три рази, з 8 до 26 млн. Було також проведено реформу виборчих округів, внаслідок чого усі округи стали однаковими за розмірами та одномандатними.

Зростає роль уряду в управлінні країною. У 1920 р. закон “Про надзвичайні повноваження уряду” надав урядові право вводити у країні надзвичайний стан, здійснювати арешти за спрощеною процедурою та інше. В умовах зростання кількості страйків, завдання закону полягало у забезпеченні “нормального життя” суспільства, у недопущенні блокування постачання харчів та предметів першої необхідності. У 1930-ті рр. XX ст. уряд отримує виняткові повноваження з питань грошового обігу, значно розширює права поліції. Набула поширення практика делегованого законодавства, тобто видання урядом актів законодавчого спрямування на основі загального доручення парламенту. Якщо раніше законодавчі акти уряду стосувалися другорядних питань, то тепер уряд практично підміняв парламент. Кількість актів “делегованого законодавства” у сотні разів перевищувала кількість парламентських законів. Така тенденція до підміни урядом парламенту спостерігалася і у інших тогочасних країнах, однак, на відміну від тоталітарних країн Європи, розширення функцій і повноважень уряду у Великобританії відбувалося одночасно з демократизацією виборчої системи.

1937 р. був прийнятий закон, який вперше офіційно визнавав існування прем'єр-міністра та лідера опозиції, які почали офіційно отримувати заробітну плату від держави. Визначався також розмір заробітних плат інших вищих посадових осіб держави.

Після Першої світової війни у Великобританії було зрештою впроваджене модерне публічне управління, ідеї якого були розроблені ще в середині XIX ст. Була проведена уніфікація всіх відомств, були створені також дорадчі органи щодо трудових відносин, нові департаменти, міністерства, які базувалися на функціональному поділі праці, відображали пріоритети уряду. Окрім цього, у міжвоєнний час значно збільшилася кількість публічних службовців. Якщо у 1912 р. у Великій Британії налічувалося 172 тис. публічних службовців, то 1938 р. їх було вже 348 тис. 1921 р. була створена окрема публічна служба для Північної Ірландії.

В міжвоєнний період значно зростає роль казначейського контролю за публічною службою (Civil Service). Голова казначейства був одночасно головою публічної служби. Казначейство мало право схвалювати розширення штату, встановлювати вимоги для претендентів на публічну службу, координувати і контролювати роботу XX ст. у всіх департаментів.

20 – 30 рр. XX ст. відзначаються тим, що зростає роль вищих публічних службовців у розробці публічної політики. Збільшення завдання уряду змушує політиків, міністрів покладатися на поради службовців. Характерною особливістю британських державних службовців є те, що вони були і залишаються до цього часу співробітниками Корони, а не парламенту.

Як і Великобританія, Франція належить до переліку переможців у Першій світовій війні. Однак ціна, яку заплатила країна за цю перемогу, виявилася неймовірно високою. На 40 млн населення припало майже 1,4 млн вбитих і 4 млн поранених. Після війни у Франції залишилося біля 600 тис. вдов і біля мільйона скалічених ветеранів. Порівняно з Німеччиною кількість чоловіків, здатних воювати, була в два рази меншою, а промисловий потенціал був у 4 рази меншим. Третина Франції була серйозно зруйнована, а франк знецінився у п'ять разів. Борги Франції перед США сягали більше 4 млрд дол.

Міжвоєнний період у Франції відзначається урядовою нестабільністю. Як праві, так і ліві були роз'єднаними і творили коаліції різної конфігурації. З 1919 до 1924 р. домінував правий Національний блок, лідером якого з 1922 р. став Р. Пуанкаре, 1924 р. вибори виграв Картель лівих на чолі з Е. Еррію. В 1926 – 1929 рр. при владі був Національний союз, спадкоємець Національного блоку на чолі з Р. Пуанкаре. Йому вдалося побороти інфляцію, збалансувати бюджет, скоротити державні витрати, надати пільги підприємцям. Були введені допомога по безробіттю, пенсії за віком, допомога при захворюваннях, інвалідності, вагітності. Однак скоро до Франції докотилася світова економічна криза, і відновився період нестабільності і урядових криз. 1936 р. на виборах переміг Народний фронт (соціалісти, радикальні соціалісти і комуністи), який під керівництвом Л. Блюма і Е. Даладье залишався при владі аж до Другої світової війни. Саме в цей час були проведені важливі соціальні реформи, наприклад, оплачувана 2-тижнева відпустка для робітників, 40-годинний робочий тиждень, обов'язкові колективні договори на підприємствах, обов'язкова шкільна освіта до 14 р. На 12% зросли зарплати. Була націоналізована оборонна промисловість, організовані суспільні роботи, створене Національне зернове бюро для закупівлі зерна у селян за фіксованими цінами.

У Франції міжвоєнного періоду продовжувала існувати Третя Республіка, проголошена ще 1870 р. Вона характеризувалася відсутністю єдиної конституції, натомість існувало три конституційні закони: про організацію французької державної влади, про організацію сенату, про співвідношення між державними гілками влади. Законодавчий орган влади – Національна Асамблея – складався з двох палат: палати депутатів (більше 600 депутатів) і сенату (30 senatorів). Палата депутатів обиралася за загальним виборчим правом, сенатори – виборчими комітетами департаментів чи громад. Національна асамблея вибирала Президента республіки на 7 років, але його повноваження обмежувалися вибором прем'єр-міністра. Уряд був підзвітний парламенту.

Подібно до Великобританії у Франції також відбувалися реформи виборчого права, однак про розширення виборчих прав тут не йшлося. Закон 1919 р. змінив мажоритарну систему пропорційною. Але нова система передбачала також отримання додаткових місць у парламенті за перемогу у виборчому окрузі. 1927 р. мажоритарна система була відновлена. За законом 1927 р. Франція і ряд її заморських володінь ділилася на сотні виборчих округів, від кожного з яких обирався один депутат. Щоб перемогти потрібно було отримати в першому турі абсолютну більшість голосів. За відсутності такого результату проводився другий тур, для перемоги в якому було достатньо відносної більшості. Нова система забезпечувала перевагу багаточисельним правим партіям.

Третя республіка міжвоєнного періоду відзначалася “абсолютним парламентаризмом”. Контроль парламенту над урядом набував гіпертрофованих форм, що призводило до постійних змін урядів. Середня тривалість роботи кабінету міністрів не перевищувала 6 місяців. У 1931 – 1932 рр. у Франції змінилося 7 урядів. Часто уряди йшли у відставку внаслідок недовіри, висловленої тільки верхньою палатою – сенатом. Рівновага влад і системи стримувань була порушена на користь парламенту, і якщо врахувати, що парламент налічував до 20 різних груп і фракцій, то управління державою в деякі періоди було на межі хаосу.

Відбувалося послаблення ролі глави держави – роль президента поступово зводилася до церемоніальних заходів, без посилення відповідних повноважень урядом. Посада голови Ради міністрів і організаційна структура уряду отримали юридичне оформлення тільки в 1934 – 1935 рр. Однак тут, як і в у Великобританії, уряду було надано право приймати нормативні акти щодо суспільного життя. При цьому уряд не мав потреби в додатковому делегуванні повноважень, його повноваження опиралися

на доктрину “регламентарної влади”. Формально урядові декрети повинні були тільки доповнювати і конкретизувати закони і мали підзаконний характер. Насправді уряд приймав повноцінні закони. Окрім того парламент у 1918, 1921, 1934, 1938 – 1939 рр. надавав урядам надзвичайні повноваження для прийняття “декретів-законів”.

Як і в інших країнах цього періоду постійно зростала кількість публічних службовців. З 1911 до 1933 р. їх кількість подвоїлася і досягла 700 тис.

## **9.2. Державне управління США в період економічної кризи**

Сполучені Штати Америки не вели війну на свої території, а отже, на відміну від європейських країн, не зазнали жодного руйнування. Вони вступили у війну тільки 1917 р., а безпосередню участь у бойових діях їх армія прийняла тільки влітку 1918 р. За період війни національне багатство США виросло на 40%, а запаси золота досягли майже половини усіх світових. З боржника країна перетворилася на кредитора.

У 1920 р. демократ В. Вільсон програв президентські вибори і до влади на ціле десятиліття прийшли республіканці. На відміну від демократів, які створили цілу систему федеральних органів для регулювання соціально-економічних відносин, республіканці основним принципом своєї діяльності зробили невтручання держави в економіку, створення найсприятливіших умов для великого бізнесу. Вони ліквідували органи воєнного регулювання та більшість федеральних агентств, які під час війни і після неї здійснювали урядовий контроль за економікою. Залишилися Федеральна резервна система та Федеральна торгова комісія, які здійснювали контроль за банками і діяльністю корпорацій в міжнародній торгівлі. Водночас уряд розширив коло своїх обов’язків. Окрім нагляду за дотриманням сухого закону, уряд взяв на себе зобов’язання з утримання федеральної мережі шосейних доріг і радіочастот. На цей час припадає правління президентів У. Гардінга, К. Куліджа та Г. Гувера. 20-ті рр. XX ст. у США називають періодом процвітання. На кінець десятиліття доля США у світовому промисловому виробництві складала 48 відсотків.

1919 р. конгрес проголосував за 19-ту поправку до Конституції США, яка надавала виборче право жінкам. В багатьох штатах жінки користувалися виборчим правом і раніше. В окремих штатах вони мали повні виборчі права, в інших мали право голосу на президентських чи місцевих виборах, але остаточно на загальнонаціональному рівні право голосу жінки отримали 1920 р.



У кінці 20-х рр. ХХ ст. виникли певні проблем в економіці. Платоспроможність населення відставала від рівня виробництва (за 1920-ті р. зарплата зросла тільки на 22 %), розвинулася сфера фінансових спекуляцій. Біржовий крах у жовтні 1929 р. позначив собою початок дуже глибокої та тривалої економічної кризи, відомої як “Велика депресія”. Безробіття з 3% у 1929 р. зросло до 25% у 1933 р.

У 1933 р. до влади повертаються демократи на чолі з президентом Ф. Рузвельтом, які вдалися до низки рішучих заходів із державного регулювання економіки, відомих як “Новий курс”. Були прийняті міри для зміцнення валютно-фінансової системи, які враховували відміну золотого стандарту, гарантування державою депозитів до 5 тис. доларів, рефінансування заборгованості. 1934 р. була проведена девальвація долара і створена Комісія з торгівлі акціями. Держава також здійснювала адміністративне регулювання конкуренції. В сфері сільського господарства був створений державний фонд, з якого сільськогосподарські виробники отримували компенсацію за скорочення виробництва своєї продукції. Було наказано знищити 6 млн свиней і переорати 100 млн акрів бавовни – одну четверту усього врожаю 1933 р. У промисловості держава отримала право регулювати виробничі відносини. Були встановлені квоти на виробництво, мінімальні зарплати, максимальний робочий час для всіх працівників, стандарти якості та методи конкуренції. Робітникам надавалося право створювати профспілки. Держава виступала арбітром у трудових конфліктах. 1935 р. були прийняті Національний акт про трудові відносини, Закон про соціальне страхування, збільшено виділення коштів на суспільні роботи сільському населенню, збільшена податкова ставка для людей з високими доходами, введені обмеження на діяльність холдингів у сфері комунального обслуговування. Надавалася також допомога артистам, акторам, письменникам, історикам, студентам. У 1933 р. виплати по безробіттю отримували більше ніж 4,7 млн американців. Загалом адміністрації Ф. Рузвельта вдалося пом’якшити економічну кризу та її соціальні наслідки. Важливо, що при цьому усі засади та інститути демократичного устрою було збережено.

Уряд починає швидко зростати. Адміністрація Ф. Рузвельта створила низку нових органів державної виконавчої влади. Серед них – Федеральна адміністрація надзвичайної допомоги, Федеральна корпорація страхування внесків, Адміністрація громадських робіт. Через нестачу часу і погане планування було багато погано продуманих і погано реалізованих організаційних проектів, які виявилися неекономними так і неефективними. Ці проекти часто відображали

суттєві політичні розбіжності між виконавчою і законодавчою гілками влади. Президент Ф. Рузвельт і Конгрес свідомо ускладнювали цю проблему, коли вони затверджували програми нових організацій і агентств, намагаючись отримати контроль за цими організаціями і мало дбаючи про їх функціональність. Опоненти Ф. Рузвельта звинувачували його у надмірному та неконституційному розширенні повноважень федерального уряду. Зокрема, у 1935 р. Верховний Суд США визнав неконституційним закон про Національну адміністрацію відновлення.

В кінці 30-х рр. XX ст. президент зробив висновок, що потрібно відмовитися від створення нових структур і механізмів управління, а зосередитися на вдосконаленні існуючих. У 1939 р. був прийнятий Закон про реорганізацію. Відповідно до нього було створено Виконавчий офіс при президентові, до якого увійшло Бюро з бюджету (пізніше – Відділ з управління і бюджету). Також президенту були надані повноваження з підготовки планів майбутньої реорганізації.

У 1939 р. число федеральних державних службовців було й шість разів більше порівняно з 1900 р. Зростала також кількість службовців, призначених на основі конкурсу, а не за патронажним принципом. Якщо в 1900 р. було 46% професійних службовців, то на кінець 30-х рр. їх частка досягла 80%. Хоча в середині 30-х рр. спостерігався деякий “відкат” до патронажних призначень із метою забезпечення лояльності президенту Ф. Рузвельту і його курсу.

В період між двома світовими війнами система управління в США докорінно змінилася. На федеральному рівні зусилля з втілення в життя Нового курсу, направлені на подолання депресії у світовій економіці, сильно вплинули на розподіл функцій управління. Таке ж значення мали реформи на штатному і муніципальному рівнях. Протистояння уступило місце співробітництву. Управлінська структура зазнала централізації та планування методів управління, була здійснена тарифікація робіт, введені нові види соціальних програм. Водночас реформи публічної адміністрації в США відбувалися повільніше і пізніше, ніж у європейських країнах. Це було зумовлено тривалими демократичними традиціями, у яких значну роль при формуванні управлінських апаратів відігравав партійний патронаж.

### **9.3. Німеччина та Італія: від республіки до фашистської диктатури**

Після падіння Кайзерівської імперії в Німеччині внаслідок листопадової революції 1918 р. виникло питання організації нової

державної форми правління. Комуністи хотіли більшовицької держави за російським зразком, праві кола прагнули до повернення монархії, соціалісти виступали за парламентську республіку. 9 листопада 1918 р. було проголошено республіку, яка за місцем засідання Національних зборів отримала назву Веймарської, і яка проіснувала до 29 січня 1933 р.

10 листопада 1918 р. новоутворена Рада народних уповноважених оголосила загальні вибори до Національних зборів, які відбулися 19 січня 1919 р. Вибори проходили за пропорційним принципом. Право брати участь у виборах отримали всі чоловіки та жінки віком від 20 років. При цьому жінки вперше отримали право не тільки обирати, але й бути обраними.

31 липня 1919 р. Національні збори проголосили нову конституцію, яка набула чинності 14 серпня 1919 р. За цією конституцією німецька держава визначалася як республіка, яка діє на принципах парламентської демократії і федералізму. Конституція містила главу про основні права і свободи громадян. Всі громадяни ставали рівними перед законом, станові відмінності ліквідовувалися. Жінки отримували однаковий з чоловіками доступ до державної служби.

За конституцією 1919 р. президент, Рейхстаг (нижня палата парламенту) та земельні парламенти обиралися безпосередньо громадянами. Вибори були прямі, загальні, рівні і таємні. Рейхстаг вибирався на 4 роки, президент – на 7. Земельні парламенти формували земельні уряди, представники яких входили до верхньої палати парламенту – Рейхсрату. Канцлер і міністри призначалися президентом. Президент був також верховним головнокомандувачем. Парламент міг оголосити канцлеру чи міністру вотум недовіри, наслідком чого була його відставка. Рейхсрат мав право вето на рішення Рейхстагу. У конституції були також передбачені елементи прямої демократії – референдум, який проводився або за народною ініціативою, або за рішенням президента. Кожна земля мала власну конституцію. Веймарська конституція продовжувала формально діяти і після приходу до влади Гітлера, однак зміни, внесені до неї 1933 р., значно змінювали її первісний зміст.

Нестабільність і нетривалість існування Веймарської республіки були наслідком значної поляризацією політичних сил, що не давало можливості створити стійку центристську коаліцію і відповідно уряд. Загалом, за час Веймарської республіки існував 21 уряд. На парламентських виборах 1932 р. НСРПН (Націонал-соціалістична робітничка партія Німеччини) і КПН (Комуністична партія Німеччини)

отримали разом більше 50% голосів, що дало змогу блокувати діяльність центристського уряду, внаслідок чого 30 січні 1933 р. Гітлер був призначений Рейхсканцлером.

Перший уряд Гітлера мав тільки 41,4% голосів у парламенті. Але вже в березні 1933 р. його партія разом з Німецькою національною народною партією отримала більшість. 23 березня 1933 р. парламент двома третинами голосів прийняв закон, яким передав усю владу Гітлеру. За цим законом уряд Гітлера отримав право самостійно приймати закони і заключати міжнародні договори. Після смерті президента Гінденбурга 1 серпня 1934 р. Гітлер переймає його повноваження і стає повноправним правителем Німеччини. До 1938 р. він – фюрер і рейхсканцлер, а з 1939 р. – просто фюрер.

Прихід націонал-соціалістів до влади супроводжувався обмеженням людських прав і демократичних свобод. У країні була встановлена однопартійна система. Була ліквідована свобода зборів і преси, партії та профспілки були розпущені і заборонені. У 1935 р. був введений загальний військовий обов'язок. Були порушені ключові принципи правової держави – рівність всіх перед законом, поділ влади, законність. Фюрер стояв над законом.

Прихід до влади націонал-соціалістів супроводжувався процесом уніфікації і централізації. Усі федеральні структури Веймарської республіки були ліквідовані, усі представницькі органи влади (земельні парламенти і місцеві ради) були розпущені. За законом від 30 січня 1934 р. землі втратили свій державний суверенітет. Була розпущена також верхня палата парламенту – Рейхсрат. У землях були призначені управителі (Reichsstatthalter), які безпосередньо підпорядковувалися канцлеру і керували місцевими урядами. Вони мали право призначати і звільняти членів земельних урядів, державних службовців і суддів, а також приймати закони.

Після закону від 23 березня 1933 р. до 1939 р. парламент продовжував існувати, але складався наполовину з членів партії, наполовину з інших пов'язаних з нею організацій. До 1939 р. він прийняв 9 законів, тоді як решта біля 5 тис. законів і розпоряджень були прийняті безпосередньо нацистським керівництвом.

Існував уряд, який складався з 12 – 15 міністрів та інших високопосадовців. Їхнє завдання полягало у підготовці під головуванням рейхсканцлера проектів законів і прийнятті їх більшістю голосів. Таким чином прийняті закони могли відхилятися від положень конституції, жоден інший орган не мав контролю за урядом. Із 1935 р. уряд засідав усе рідше. Останнє засідання відбулося 5 лютого 1938 р. Уряд втратив

свою законодавчу роль і всі рішення приймалися розпорядженнями і наказами Гітлера. Урядовими справами займалася імперська канцелярія, яка була одночасно центром партійного управління.

Велика частина державних службовців займала свої посади ще з часів кайзера і немала жодних демократичних цінностей. Вже 1930 р. значна їхня частина була членами НСРПН, хоча закон це забороняв. Після 1933 р. всі неблагонадійні державні службовці були звільнені, однак професійний корпус, непов'язаний з ідеологічною роботою, залишився недоторканим. 26 січня 1937 р. навіть був прийнятий закон про державних службовців, який підтверджував традиційні обов'язки, права і просування по службі для службовців і обмежував політичне втручання у їхню діяльність. Проте всі перевірялися на лояльність режиму і мусили присягати на вірність фюреру.

Також органи внутрішньої безпеки були поставлені на службу режиму. Вже 1933 р. була створена допоміжна поліція з членів СА і СС, а також організоване Гестапо (таємна поліція). СС отримала контроль над поліцією, вона несла відповідальність за організацію і діяльність концентраційних таборів, її збройні формування функціонували паралельно з армією. Заснована 1925 р. як особиста охорона Гітлера, вона перетворилася в найжорстокіший інструмент політичного переслідування та знищення політичних опонентів і неблагонадійних. Шеф німецької поліції (Гімлер) був одночасно лідером СС, як і всі інші вищі посадовці обох організацій. СС перетворилася на “державу в державі”, яка сконцентрувала всю повноту влади

Можна сказати, що в нацистів не було чіткої концепції державного управління. Все зводилося до концентрації влади і змішування функцій партійних, довкопартійних та державних організацій.

На відміну від Німеччини, Італія на кінець Першої світової війни була у складі переможців. Завдання ж, які мав вирішувати італійський уряд були схожими. Це – відбудова країни після війни та недопущення встановлення більшовицького режиму. Альтернативою більшовицькому режиму виявився фашизм. Італія стала першою фашистською державою в Центральній Європі.

Як і в Німеччині політичні партії в Італії були поляризованими. В результаті парламентських виборів у листопаді 1919 р., які вперше проходили за пропорційним принципом, більшість отримали соціалісти (156 мандатів) та католицька народна партія (100 мандатів), тоді як різні ліберальні групи опинилися в меншості (252 мандати). На цих виборах фашисти отримали тільки 4795 голосів і жодного мандату

1922 р. В. Емануель II під тиском фашистських груп (внаслідок походу на Рим) передає управління урядом Муссоліні. Перший уряд Муссоліні був коаліційним і складався з правих. Муссоліні був єдиним членом фашистської партії в уряді у ранзі міністра. Важливі міністерські пости відійшли консерваторам, націоналістам і представникам ліберальних груп. Під приводом забезпечення стабілізації у країні у післявоєнний період 24 листопада 1922 р. уряд отримує надзвичайні повноваження до кінця 1923 р.

Починається концентрація влади в руках Муссоліні. Фашистська партія, яка була заснована 1919 р. інтегрує у свої ряди інші партії, і одночасно сама інтегрується у державні структури. З жовтня 1922 р. до кінця 1923 р. кількість членів фашистської партії зростає з 300 до 783 тис.

В листопаді 1923 р. було прийнято новий виборчий закон, за яким партія, яка набрала найбільшу кількість голосів, але не менше 25% автоматично отримувала дві третини місць у парламенті. 6 квітня 1924 р. фашистський список, який наполовину складався з членів інших партій, отримав 66,3 % голосів.

У грудні 1922 р. були створені Велика фашистська рада, яка 1928 р. із партійного органу перетворилася у державний. Велика фашистська рада складалася з самого Муссоліні, кватрумвіру (чотирьох лідерів, які здійснили похід на Рим), президента палати представників, президента сенату, міністрів, президента Королівської академії Італії, командира Добровільної міліції національної безпеки (MVSN), секретаря національної фашистської партії, який був одночасно секретарем ради, а також різних осіб, яких призначав особисто Муссоліні.

Велика фашистська рада мала повноваження обирати депутатів від партії, номінувати партійних лідерів, схвалювати партійний статут, вибирати наслідника трону, визначати права корони, вибирати можливого наступника голови уряду, членів Великої ради і визначати їхні функції, вибирати членів сенату і палати представників (після скасування виборів 1926 р. Велика фашистська рада складала список кандидатів до палати представників, який підтверджувався на плебісциті), визначати повноваження голови уряду щодо підписання міжнародних договорів і закордонних справ. Всі засідання проводив голова уряду, і всі декрети і закони мали силу тільки після його схвалення. На відміну від Німеччини, Велика рада мала, принаймні теоретично, право рекомендувати королю Італії усунути голову уряду. Це був єдиний контроль за владою Муссоліні. Однак тільки Муссоліні

міг збирати цю раду і визначати порядок денний. Ця рада змістила Муссоліні 1943 р. 19 голосами проти 8 після висадки союзників на Сицилії.

У перші роки свого правління Муссоліні проводив ліберальну економічну політику. Були приватизовані державні монополії, такі як телефонна мережа, виробництво сірників, страхування життя, були знижені видатки держави і введені нові непрямі податки. В березні 1923 р. було ліквідоване обмеження робочого часу 8 годинами, яке було введене 1919 р. Держава мала усунутися з економічного життя, соціальна нерівність визнавалася закономірною. Ця ліберальна політика закінчилася однак вже 1925 р.

У 1925 – 1927 рр. Муссоліні систематично знищував всі конституційні обмеження для своєї влади. 24 грудня 1925 р. був прийнятий закон, який змінив його офіційний титул з президента ради міністрів на голову уряду з правом видавати закони. Закон знімав із нього відповідальність перед парламентом (тепер він міг бути знятий із посади тільки королем). Цей закон фактично встановлював диктатуру. Місцева автономія була скасована, голови міст призначалися, а не обиралися, парламент був усунений від прийняття рішень.

Були заборонені усі, крім фашистської, партії, антифашистська преса, профспілки замінені корпораціями, запроваджувалася політична поліція, політичний суд, окрім того була збудована мережа професійних, жіночих, молодіжних організацій, яка мала охопити всі сторони життя. Законом від 25 листопада 1926 р. вводилася смертна кара за “політичні проступки”. Ідеалом проголошувалася корпоративна держава. Класова боротьба оголошувалася завершеною, все мала регулювати непартійна держава. Були створені Міністерство корпорацій, Національна рада корпорацій і навіть самі корпорації, але все це продемонструвало свою нежиттєздатність..

Концентрування влади в руках Муссоліні доходило до абсурду. В уряді який він очолював Муссоліні займав одночасно кілька посад. Був одночасно міністром закордонних справ (1922 – 1929 рр., 1932 – 1936 рр., 1943 р.), міністром внутрішніх справ (1922 – 1924 рр., 1926 – 1943 рр.), міністром авіації (1925 – 1929 рр., 1933 – 1943 рр.), воєнним міністром (1933 – 1943 рр.), міністром флоту (1933 – 1943 рр.). 1929 р. Муссоліні деякий час очолював одночасно 8 міністерств. Інші міністерства теж не могли без нього працювати. Італія перетворилася в тотально бюрократизовану державу, де приймалися мільйони різних рішень, виконання яких ніхто не контролював. Муссоліні безпосередньо сидів кожен день по 10 годин за письмовим столом і приймав рішення

щодо різних дрібниць. Всі самостійно мислячі індивіди були усунуті з керівних посад.

На відміну від Німеччини, вплив фашистської партії на державне управління в Італії був обмеженим. Реальну політичну владу забезпечувала не так фашистська партія чи міліція як префекти. З 1922 до 1929 р. були замінені 86 префектів. Їхніми наступниками були здебільшого не політичні кар'єрні службовці. 29 префектів, вихідці з фашистської партії отримали здебільшого малі і не важливі провінції. У суперечках між префектами і секретарями партії Муссоліні ставав на бік префектів. Також в уряді кількість фашистів була дуже обмеженою. Вже 1926 р. крило партії, яке виступало за партійну диктатуру було позбавлене влади. З фашистської партії до 1929 р. були виключені біля 50 тис. “екстремістів”, ще 100 тис. вийшли самі. 1927 р. партія нараховувала більше 1 млн членів, однак із партії ідейних фашистів вона перетворилася в партію кар'єристів і конформістів.

Влада Муссоліні ніколи не була такою повною як Гітлера в Німеччині. Поряд із дуче існували також корона, церква, спілка промисловців, Велика фашистська рада, які мали певну автономію. На той час Італія була ще мало бюрократизована, втілення централістських заходів зіштовхувалося зі значними труднощами.

#### **9.4. Утворення нових держав після Першої світової війни і розпаду Австро-Угорської та Російської імперій. Республіканські та авторитарні форми управління**

Поразка Австро-Угорщини у Першій світовій війні стала передумовою розпаду “кляпикової монархії” Габсбургів та утворення на її території низки нових держав – Чехословаччини, Угорщини, Австрійської республіки та Королівства сербів, хорватів і словенців (Югославії). На території Російської імперії після революції 1917 р., окрім СРСР, постали такі незалежні держави, як Фінляндія, Литва, Латвія, Естонія, а також Польща, до складу якої увійшли і території колишньої Австро-Угорської та Німецької імперій. Деякі з названих держав у міжвоєнний період розвивалися у рамках більш-менш демократичної політичної системи, політичний лад інших став сполученням окремих елементів демократії з авторитаризмом, або ж цілковито авторитарним.

Найповніше засади демократії втілювалися у системі державного управління міжвоєнної Чехословаччини. Чехословаччина постала як



незалежна держава 28 жовтня 1918 р. За конституцією 1920 р. у країні встановлювалася парламентсько-президентська республіка. Двопалатна Національна асамблея, яка складалася з Палати депутатів і Сенату, обирала, терміном на сім років, президента і затверджувала призначений ним уряд, політично відповідальний перед нижньою палатою парламенту.

Відносну стабільність урядів міжвоєнної Чехословаччини забезпечувала майже постійна коаліція з п'яти великих партій, (“п’ятірка”), ядро якої становила Республіканська партія землеробського і дрібноселянського населення А. Швєгли. Цьому сприяв також високий особистий авторитет президента Т. Масарика, який тричі переобирався на цю посаду, і його наступника Е. Бенеша.

У Польщі порівняно демократичний устрій початку 1920-х рр. змінився авторитарним режимом, щоправда, за збереження багатопартійної системи та деяких громадянських свобод.

Конституція 17 березня 1921 р. запроваджувала у Польщі парламентсько-президентську республіку. Двопалатний парламент (нижня палата – сейм, і верхня – сенат) обирався на основі загального і рівного виборчого права за пропорційною виборчою системою. Президента країни терміном на 7 років обирали обидві палати парламенту. Хоча кандидатури прем’єр-міністра та міністрів пропонував глава держави, конституція встановила політичну відповідальність уряду і членів кабінету перед парламентом. Президентські акти підлягали контрасигнатурі. “Березнева конституція”, послідовно демократичний документ, фактично центральною постаттю у владній системі зробила уряд та його голову.

Економічні труднощі та політична нестабільність II Речі Посполитої (у 1923 – 1926 рр. у країні змінилося чотири уряди) стали передумовою державного перевороту, здійсненого Юзефом Пілсудським у травні 1926 р. Обраний парламентом на пост президента, Ю. Пілсудський відмовився від нього, і з червня 1926 р. посаду глави держави посів І. Мосціцький. У Польщі встановився авторитарний режим “санації” (“оздоровлення”), що обіцяв суспільству очищення від корупції, економічне зростання та стабільність. Його опорою був “Безпартійний блок співпраці з урядом”, який об’єднав діячів широкого діапазону політичних поглядів, а реальним лідером – сам Ю. Пілсудський, що двічі очолював уряд, а також обіймав посаду воєнного міністра. За конституційною новелою від 2 серпня 1926 р. президент отримав право самостійно розпускати сейм і сенат, а також видавати укази, що мали силу закону до розгляду їх парламентом.

“Санация” переслідувала опозицію, зокрема, ув’язнивши деяких її лідерів у фортеці у м. Бресті.

У квітні 1935 р. було ухвалено нову конституцію країни (“Квітнева конституція”), яка дуже послабила реальне значення парламенту та уряду, і зосередила більшість владних повноважень у руках президента. До конституції включили положення, що функції управління державою сейму не належать; водночас, вона збільшила повноваження сенату, третину членів якого призначав президент, а інших обирали непрямым голосуванням громадяни, що мали відповідати низці додаткових цenzів (освітній, посадовий та інший). Крім цього, за новим виборчим законом, опозиційні партії втратили право висувати кандидатів до сейму.

Главу держави терміном на 7 років обирала колегія виборщиків, переважно обрана палатами парламенту. Маючи дуже широкі повноваження у законодавчій та судовій сферах, президент призначав голову уряду і міністрів, а також мав право їх відкликати, повноваження видавати низку прерогативних актів, за які не міг бути притягнутий до відповідальності. “Квітнева конституція” посилила особисті повноваження керівника Ради міністрів за рахунок повноважень уряду як колегіального органу.

Загалом, конституція 1935 р. запроваджувала у Польщі авторитарний президентський устрій, у сполученні з вельми ускладненим владним механізмом. Проте у країні залишилася реальна багатопартійна система, відносно вільна преса. У заплутаних комбінаціях провладних сил президент І. Мосціцький, двічі переобраний на цю посаду, виявився відносно слабкою постаттю, певною мірою конкуруючи з політичним впливом авторитетного воєначальника маршала Е. Ридз-Смігли.

Авторитарний, загалом, державно-політичний лад встановився і в Угорщині, яка у міжвоєнний період офіційно називалася Королівством Угорщина. Великий реальний вплив на засади зовнішньої та внутрішньої політики цієї країни здійснював адмірал М. Хорті, якого угорський парламент у березні 1920 р., після завершення громадянської війни та придушення спроби комуністичної революції, проголосив регентом “віртуальної” угорської монархії без монарха. Він мав право за власним рішенням призупинити діяльність або розпустити парламент, призначав прем’єр-міністра.

Будапешт у міжвоєнний період претендував на значну частину територій, втрачених Угорщиною за Тріанонським мирним договором (04.06.1920 р.), які більшість тодішнього мадярського суспільства сприймала як історичну угорську спадщину. Реваншистські,

націоналістичні настрої стали важливим чинником як зовнішньої, так і внутрішньої політики Королівства Угорщина.

Протягом 1920-х рр. угорські уряди кілька разів очолював граф І. Бетлен, що спирався на консервативну Партію національної єдності. Проурядова більшість значною мірою створювалася завдяки виборчим махінаціям. У 1932 р., в умовах дуже важкої економічної кризи, уряд очолив ультраправий політик Д. Гьомбьош, який орієнтувався на фашистську ідеологію та тоталітарні режими в Італії, а згодом у Німеччині. Угорський парламент ухвалив низку антисемітських законів. Д. Гьомбьош прагнув до встановлення однопартійного правління і в Угорщині, проте його раптова смерть у 1936 р. перешкодила здійсненню таких планів. Найвпливовішою постаттю угорської політики залишився адмірал М. Хорті, який певний час до початку війни дещо стримував в Угорщині фашистські сили, зокрема, “Схрещені стріли” Ф. Салаші.

Обравши, у перші роки здобутої незалежності, демократичні засади державного ладу, на шлях авторитаризму стали з часом також країни Прибалтики – Литва, Латвія та Естонія.

Створення незалежної Литовської держави було проголошено 16 лютого 1918 р. У квітні 1919 р. у країні запровадили інститут президентства. Першим главою незалежної Литви став А. Сметона. Тимчасова конституція, ухвалена 10 червня 1920 р., встановила у країні парламентсько-президентську республіку, і передбачала обрання глави держави у парламенті (сеймі).

Проте Литва, що переживала великі економічні труднощі, і перебувала у стані конфлікту з Польщею через захоплений поляками Вільнюс, не змогла стати на шлях стабільного демократичного розвитку. У грудні 1926 р. А. Сметона здійснив державний переворот, у результаті якого став президентом. Уряд згодом очолив А. Вальдемарас. У 1927 р. сейм було розпущено, і наступні сім років парламентські вибори у Литві не проводилися. А. Сметона встановив у країні авторитарний режим воєнно-бюрократичного типу, що базувався на низці непартійних організацій, використовував поширені антипольські настрої.

Невдача путчу, організованого А. Вальдемарасом у 1934 р., лише посилила владу А. Сметони, яка набула виразно вождистського спрямування. Її зміцненню сприяло запровадження у 1936 р. непрямих виборів до сейму, а конституція Литви 1938 р. ще збільшила повноваження глави держави.

Незалежна Латвія уперше постала на політичній карті Європи 18 листопада 1918 р. За конституцією 1922 р. у країні встановлювалася

парламентська республіка. Латвія залишалася багатопартійною парламентською демократією до державного перевороту у травні 1934 р., здійсненого військовими та членами мілітаризованих організацій – прибічниками К. Ульманіса, першого глави незалежного латиського уряду. Сейм був розігнаний і більше не скликався. К. Ульманіс очолив уряд, а з весни 1936 р. зайняв також посаду президента, зосередивши у своїх руках цілу повноту влади. У Латвії встановилася вождистська диктатура. За прикладом фашистської Італії, влада організувала у країні низку професійних корпорацій (камер), діяльність яких контролювалася та координувалася на загальнонаціональному рівні. В умовах відсутності у Латвії будь-якого представницького органу, вони мали виконувати функції “парламенту професій”, неполітичної складової механізму державного управління. Не маючи права законодавчої ініціативи, камери на практиці були консультативним інститутом при уряді.

Маючи диктаторське спрямування, режим К. Ульманіса, мав досить широку соціальну базу, і загалом здійснював владу порівняно м’якими методами, не застосовуючи смертної кари та значних репресій. Латвія, крім того, надавала притулок євреям, які рятувалися від нацистських переслідувань.

Незалежність Естонії було проголошено 24 лютого 1918 р. Перша конституція суверенної Естонії, ухвалена 15 червня 1920 р., запроваджувала у країні парламентську республіку, у поєднанні із сильним інститутом загальнонаціонального референдуму. Автори основного закону створили в Естонії досить оригінальну конструкцію системи державного управління, запровадивши посаду “державного старійшини”, який керував роботою урядів, а також виконував представницькі обов’язки глави держави. На практиці, реальна влада зосереджувалася у парламенті, а державний старійшина грав роль певного балансу між урядом та законодавчим органом. У 1920-ті – на поч. 1930-х рр. коаліційні уряди Естонії виявилися дуже нестабільними; до 1934 р. у країні змінилося понад два десятки кабінетів.

За новою конституцією, схваленою на референдумі у 1933 р. (набула чинності у січні 1934 р.), запроваджувалися прямі вибори глави держави, кількість депутатів парламенту зменшувалося удвічі. У березні 1934 р. К. Пятс, який займав посаду “державного старійшини”, здійснив, за підтримки військових, державний переворот, запровадив у країні надзвичайних стан та заборонив діяльність праворадикальної ветеранської організації. Згодом парламент було розпущено, і до 1938 р. вибори не проводилися. У 1935 р. в Естонії заборонили усі партії, крім

правлячої “Есамааліт” (“Союз Батьківщини”). Естонський політичний режим набув авторитарного спрямування. У 1937 р. було ухвалено нову конституцію країни, запроваджено двопалатний парламент, посаду президента, який обирався на 6 років і мав право розпустити уряд. Фактично, усі основні владні повноваження зосереджувалися у руках президента К. Пятса.

Єдиною з нових країн Балтії, що змогла втриматися на шляху відносно демократичного розвитку, стала Фінляндія, яка набула певного досвіду парламентаризму, маючи автономію у складі Російської імперії. Її незалежність було проголошено 6 грудня 1917 р., проте розбудова державних інститутів почалася лише після закінчення жорстокої громадянської війни та поразки комуністів. Республіканська конституція, ухвалена 17 липня 1919 р., надавала широкі владні повноваження президенту, якого обирали загальним голосуванням терміном на 6 років. Уряди, очолювані прем’єр-міністром, мали зважити на парламентську більшість. Попри часту зміну кабінетів, відносну міцність цілої системи державного управління забезпечував насамперед інститут президентства.

Відкрита діяльність комуністичних організацій опинилася у Фінляндії поза законом. Потужним чинником фінської політики були праворадикальні, націоналістичні сили, які вдавалися до брутального насильства щодо лівих; проте спроба державного перевороту, здійснена ними у 1932 р., виявилася невдалою. Профашистський рух, досить сильний у 1930-ті рр., систему багатопартійної демократії зруйнувати не зміг. Політичній консолідації нової держави допомогло і надання, у 1922 р., статусу державної не лише фінській, але і шведській мові, що сприяло конструктивній інтеграції шведської меншини у фінське суспільство.

## **9.5. Державне управління на західноукраїнських землях у складі Другої Речі Посполитої**

Основи системи державного управління Другої Речі Посполитої визначала Конституція від 17 березня 1921 р. Відповідно до неї, Польща характеризувалась як демократична, парламентська республіка, в якій вища влада належала народу. Цей принцип реалізовувався через діяльність двопалатного парламенту в законодавчій частині влади, та президента і уряду – у виконавчій.

Парламент складався з двох палат – сейму та сенату. Їх склад формувался шляхом загальних, рівних, безпосередніх, таємних і пропорційних виборів терміном на п’ять років. Конституція затвердила

виняткові законодавчі компетенції парламенту і право контролю над виконавчою владою.

Сейм, який складався з 444 депутатів, володів правом законодавчої ініціативи, ухвалював бюджет, займався ратифікацією міжнародних угод, вирішував питання війни та миру, мав право вносити зміни до Конституції. Сенат, як вища палата, міг повертати ухвалені сеймом законопроекти на доопрацювання, але не більше ніж на 60 днів. Очолювали обидві палати парламенту маршалки, які разом з віцемаршалками і секретарями утворювали президії сейму та сенату. Скликав, відкривав і закривав засідання сейму та сенату президент. Рішення про розпуск нижньої частини парламенту міг прийняти як сам сейм 2/3 голосів від конституційного складу, так і президент за згодою 3/5 частини сенату від його конституційного складу. Разом із розпуском сейму наступав розпуск сенату. Наступні вибори до парламенту проводились не пізніше, як через 90 днів із моменту його розпуску.

Порядок формування вищого законодавчого органу влади регулювали Виборчі ординації. Характерною рисою виборчого законодавства Польщі міжвоєнного періоду була часта його зміна, відсутність елементів демократизму та прозорості, еволюція від безпосередніх до запровадження опосередкованих виборів, наявність пережитків австрійської епохи. Обрання складу парламенту у 1922 р., 1928 р. та 1930 р. проводилось на основі Виборчої ординації від 8 липня 1922 р. Згідно з нею, вибори здійснювались шляхом загального, таємного і прямого голосування. Обрання складу парламенту відбувалось на основі регіональних і загальнодержавного виборчих списків кандидатів, які формувались переважно за партійною приналежністю. Розподіл парламентських мандатів відбувався за системою Д'Ондта (De Hondt) – на основі пропорційності отриманих голосів.

Виконавча влада в Польщі, згідно з Березневою Конституцією, належала уряду та президенту. Останній обирався на 7 років Народними Зборами, до складу яких входили послы та сенатори. Не маючи жодних законодавчих повноважень, президент володів правом розпорядчої діяльності, і при згоді кваліфікованої більшості сенату – 3/5 від його складу – міг розпустити парламент. Президент призначав і звільняв главу уряду і за внесенням останнього формував склад Ради Міністрів, яка була відповідальна перед Національними зборами – спільним засіданням сейму і сенату.

Президент представляв країну у зовнішніх зносинах, приймав дипломатичних представників, висилав дипломатичні місії до інших

країн, скликав, відкривав і закривав сесії парламенту, затверджував на посаді та звільняв прем'єра і міністрів.

Після травневого перевороту 1926 р. у Польській державі розпочався процес згортання демократичних здобутків. Започаткувало його прийняття 2 серпня 1926 р. змін до Конституції – так званої “noweły siegrińowiey”, яка уповноважила президента видавати декрети, що мали силу закону, та надавала йому право дострокового розпуску парламенту. У Польщі розпочалась еволюція парламентської республіки у бік авторитаризму.

Політика санаційного табору, очолювана Ю. Пілсудським, спрямована на обмеження законодавчих компетенцій парламенту, впливу парламентського представництва національних меншин на державну політику та збільшення повноваження органів виконавчої влади, призвела до ухвалення нової Конституції. Вона була підписана президентом та опублікована у “Деннику Законів” 24 квітня 1935 р., від чого отримала назву квітневої. Новий Основний закон істотно змінив співвідношення повноважень вищих органів державного управління, зокрема, виконавчої і законодавчої гілок влади.

Відповідно до нової Конституції, очолював державу президент, а не парламент, як вищий орган державної влади. Він обирався спеціальними зборами виборців, до числа яких входили маршалок сенату, маршалок сейму, прем'єр-міністр, голова Верховного Суду, генеральний інспектор збройних сил та 75 електорів, вибраних серед найповажніших громадян 2/3 сеймом і 1/3 сенатом. Перед президентом була відповідальність перед Богом та історією за долю суспільства. Йому надавались широкі, майже диктаторські, повноваження. Він володів зверхністю над урядом, парламентом, збройними силами та судами. До прерогатив президента належало призначення одного з двох кандидатів на свого наступника, призначення і звільнення генерального інспектора збройних сил, достроковий розпуск сейму та сенату, призначення 1/3 сенаторів. Нова Конституція надала главі держави законодавчі повноваження у формі видання декретів та право вето на прийняті парламентом закони.

Поруч з інститутом президента, виконавча влада була представлена урядом, який складався з голови Ради Міністрів та міністрів. Він здійснював розпорядчу діяльність та володів правом законодавчої ініціативи. Коло повноважень уряду окреслювалось декретом президента. Прем'єр-міністр і міністри були політично відповідальні не перед сеймом, а перед президентом, і могли бути ним звільнені. Сейм міг лише вимагати звільнення міністра чи розпуску уряду. Заява про це могла бути внесена під час звичайної сесії.

Згідно з квітневою Конституцією, нижня палата парламенту обиралась на 5 років. Віковий ценз зріс до 24 років щодо права обирати і до 30 років – щодо права бути обраним. Новий закон, порівняно з попередньою Конституцією, дещо збільшив повноваження сенату. Поправки, внесені ним до проектів законів, могли бути подолані сеймом тільки 3/5 голосів, тоді як раніше для цього вимагалось 11/20. В разі відсутності президента його місце мав заступати маршалок сенату, а не сейму. Кількість senatorів сягала 96, з яких 32 призначались президентом, а 64 – виборчими воєводськими колегіями.

Нове виборче законодавство – Закон про виборчу ординацію до сейму та Закон про виборчу ординацію до сенату від 8 липня 1935 р. – внесло у механізм формування парламенту принцип опосередкованості та елітарності і зробило залучення представників опозиційних політичних партій до процесу формування та діяльності органів державного управління майже неможливим. Такою прерогативою, фактично, володів лише провладний блок, а опозиція була виключена з процесу управління державою.

Таким чином, квітнева Конституція та нове виборче законодавство засвідчили поворот Польської держави від демократичної до авторитарної системи влади.

Місцеве управління на східних землях у перші роки існування Другої Речі Посполитої, на яких компактно проживали українці, було тимчасовим. 10 січня 1919 р. Начальник Держави Ю. Пілсудський утворив Правлячу комісію для Галичини й Тешинської Силезії з осідком у Львові. Вона почала діяти 28 січня 1919 р. й охопила усі питання, крім військових і закордонної політики. Через бойові дії проти Західно-Української Народної Республіки більшість членів Комісії знаходилась у Кракові. Після відступу Української Галицької армії за р. Збруч Правляча Комісія передала свою владу в руки Генеральному делегату уряду для колишньої Галичини, призначеного польським урядом 7 березня 1919 р. Його функції, правда, у дещо менших розмірах, були подібними до функцій колишнього австрійського намісника краю. На цю посаду був призначений колишній міністр з питань Галичини в австрійському уряді К. Галецький. Перебував він на цій посаді до квітня 1921 р. Змінилася й адміністративна структура Галичини.

Законом від 5 грудня 1920 р. на території колишньої Галичини було створено 4 воєводства: Краківське, Львівське, Станіславське, Тернопільське. Задля зміни національної структури населення кордони Львівського воєводства були перенесені на захід. Офіційно воєводства розпочали своє функціонування з 1 вересня 1921 р. Вони були



органами другої інстанції. Воєводства, своєю чергою, поділялись на повіти (органи першої інстанції). Подібною була адміністративна структура на Волині, де 19 лютого 1921 р. було сформовано Волинське воєводство із центром у Луцьку.

Органи місцевого управління на західноукраїнських землях у складі Польщі в міжвоєнний період були представлені місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Органи місцевої державної адміністрації в Польській державі були побудовані за принципом централізованої бюрократії. Вони поділялись на загальну (політичну) та спеціальну адміністрацію. Загальна адміністрація була представлена інститутами воєводи – на рівні воєводства, та старости – на рівні повіту. В міських гмінах функції органів загальної адміністрації виконували органи місцевого самоврядування. Воєвода був главою загальної державної адміністрації на рівні воєводства, представником уряду та мав майже необмежену владу. У своїй діяльності він підпорядковувався Міністерству внутрішніх справ, яке висувало його кандидатуру на розгляд Ради Міністрів, а остання представляла її на затвердження президенту. Воєвода займався питаннями, що належали до компетенції МВС на місцевому рівні, зокрема забезпечував безпеку і порядок на території воєводства, здійснював нагляд над політичними партіями, спілками, пресою. Функції, покладені на воєвод, виконувались воєводськими управліннями. Як адміністративні установи, вони погоджували свою роботу з Міністерством внутрішніх справ, якому повністю підпорядковувались. Воєводські управління здійснювали нагляд за діяльністю староств, які виконували у межах повіту тотожні з воєводськими управліннями завдання.

Повітовий староста очолював орган загальної адміністрації першої інстанції на рівні повіту – старостат. Повіти поділялися на міські та сільські гміни, де функції органів загальної адміністрації виконували органи місцевого самоврядування, що підпорядковувалися староству і воєводству. Староста призначався міністром внутрішніх справ, а підпорядковувався (разом із підлеглим йому управлінським апаратом) воєводі. Староста в повіті виконував аналогічні функції, як воєвода у воєводстві. Він очолював апарат урядової адміністрації на території повіту, наглядав за діяльністю всіх органів державного управління в повіті, представляв державну владу в повіті. Крім того, староста очолював і керував діяльністю органів територіального самоврядування – повітових рад і повітових виділів. На спеціальну адміністрацію покладалися функції, які належали до компетенції інших відомств.

Важливу роль у становленні загальної адміністрації відіграло розпорядження президента “Про організацію і обсяг діяльності загальних адміністративних властей” від 19 січня 1928 р., яке окреслило коло повноважень воєвод та старост, їх співвідношення з іншими органами державної адміністрації. Згідно з ним, до часу організації воєводського самоврядування при воєводі з дорадчими функціями створювалась воєводська рада та воєводський відділ. До складу воєводської ради входили по одному делегованому представнику від повітових та міських рад. Засідання ради відбувалось раз на рік. Чисельність воєводського відділу, який очолював воєвода, становила 6 осіб: двох членів призначав міністр внутрішніх справ, трьох обирала воєводська рада. Цим розпорядженням при воєводських управліннях, здебільшого на західноукраїнських землях, також було створено 12 регіональних комітетів. Вони підлягали контролю з боку уряду, але тип їх діяльності залежав від воєводи, який був головою комітету. В їх складі діяли відділи національних проблем, освіти, фінансів, промисловості, торгівлі, сільського і лісового господарства, самоврядування. З одного боку, “санаційна” влада структурно і функціонально вдосконалила органи влади на рівні воєводств, що призвело до підвищення якості їхньої роботи, проте з другого – вони перетворились на важливий інструмент авторитарного режиму.

Система місцевого самоврядування на західноукраїнських землях до 1933 р. складалась із трьох ступенів територіальної організації влади: воєводського, повітового і громадського (гмінного).

Найвищим самоврядним органом на території південно-східних воєводств був Тимчасовий самоуправний виділ на чолі з Генеральним делегатом, що виконував функції колишнього австрійського намісника краю, і до утворення воєводських управлінь володів всією повнотою адміністративної влади. ТВС складався з шести осіб, які повинні були обиратись на місцевому рівні, проте на практиці призначались сеймом за поданням уряду. До його компетенції належало управління крайовим майном та фондами. Проте державна адміністрація позбавила ТВС права самостійно розпоряджатись значною частиною крайового майна, віддавши його у відання окремим міністерствам. Указом президента від 10 грудня 1924 р. було проведено реорганізацію ТВС шляхом скорочення адміністративного апарату та обмеження кола його повноважень. Виділ розглядався як тимчасове явище і розпорядженням президента 16 січня 1928 р. був майже ліквідований. Право здійснювати контроль над повітовими комунальними союзами, сільськими та міськими громадськими радами було передано воєводам. У рамках

повноважень ТВС, який почав іменуватись ТВС у ліквідації, було залишено управлінські функції у сфері охорони здоров'я та добродійних.

Модель самоврядування на рівні воєводств не відзначалась демократичністю. Для того, щоб спонукати західні держави до визнання суверенності Польщі над Галичиною, сейм 26 вересня 1922 р. ухвалив Закон “Про засади загального воєводського самоврядування, а зокрема воєводств Львівського, Тернопільського, Станіславського”. Відповідно до нього, передбачалось створення воєводських двопалатних законодавчих сеймиків, які мали складатись із двох секцій – української та польської, з рівною кількістю делегатів. Виконавчими органами сеймиків мали стати виділи (комітети), сформовані з делегатів – чотирьох українців і чотирьох поляків, на чолі з воєводою, який призначався з числа поляків. До компетенції сеймиків та їх виконавчих комітетів мало входити: нагляд над адміністрацією нижчих органів самоврядування, відання шкільними справами (за винятком вищої школи), питання віросповідання тощо. Як представник уряду в краї, воєвода міг призупинити дію будь-якого рішення сеймику або рішення воєводського виділу. Проте цей закон так і не був впроваджений на практиці, оскільки окремі його норми суперечили польським національним інтересам. Зокрема, ст. 21 забороняла органам державного та воєводського управління здійснювати колонізацію українських земель та масово розселяти місцеве населення. З огляду на це, основними посадовими особами, наділеними управлінськими функціями на рівні воєводств, були воєводи, ставленики центральної виконавчої влади.

Діяльність повітових органів самоуправління регулював Закон від 12 серпня 1866 р. про громади, панські маєтки та повітове представництво із поправками. Відповідно до нього, кожен повіт мав два самоврядних органи: повітову раду і повітовий відділ. Повітова рада була ухвалюючим та контролюючим органом і володіла лише власними повноваженнями. Її чисельність становила 26 осіб. Вибори до ради проводились раз на 6 років за куріальною системою на засадах “представництва інтересів”, яких, згідно із законом, було 4 групи: велика земельна власність; велика промисловість, торгівля та гірництво; сільські громади; міські громади. Величина сплачуваного податку визначала кількість членів повітової ради, які представляли в ній інтереси тієї чи іншої групи. Водночас, закон забороняв такій групі мати більше, ніж 12 представників у раді.

Повітова рада обирала серед своїх членів голову і його заступника, яких затверджував президент. Чисельність повітового

відділу – виконавчого органу – становила 6 осіб, 4 із них обирались групами інтересів, 2 – повітовою радою.

Санаційний режим, маючи на меті об'єднати адміністративну та самоврядну владу на рівні повітів, розпустив повітові ради, а функції голів рад та урядових комісарів передав старостам. Для допомоги їм створювались прибічні ради, які офіційно називались тимчасовими повітовими урядами. Трансформація влади на рівні повіту відбувалась у напрямку розширення повноважень органів державної адміністрації та обмеження сфер діяльності органів місцевого самоврядування, посилення урядового контролю над ними.

Громадське врядування, яке перебувало на найнижчому ступені, стосувалось сіл та міст. Згідно з положеннями Закону від 12 серпня 1866 р., колективним ухвалюючим і контролюючим органом на рівні села була громадська рада. Складалась вона з радних, які обирались на 6 років. Кількість радних залежала від кількості населення села і могла становити від 12 до 48 осіб. Виконавчим органом ради була громадська старшина, яка складалась із вїйта і двох присяжних. Вони також обирались на термін 6 років.

Громадські ради мали дві сфери компетенції: власну та делеговану. До власних повноважень належали: право розпоряджатись громадським майном, утримання та будівництво громадських доріг, мостів, вулиць, площ, нагляд за дотриманням громадського порядку, опіка над бідними. До делегованих повноважень, кошти на виконання яких надходили не з центрального, а з місцевого бюджету, належали: допомога громади в оголошенні різних постанов та розпоряджень адміністративної влади, збір податків, сприяння поліції, організація та забезпечення військових постів, допомога в організації та проведенні виборів.

Урядовою постановою від 12 червня 1919 р. старостам було надано право дострокового розпуску громадських рад, після чого не пізніше, ніж через три місяці, мали бути проведені нові вибори. Проте на практиці, замість формування нового складу рад, для управління громадами польською адміністрацією призначались наказні комісари. Для допомоги їм створювались тимчасові ради, які зазвичай провадили антиукраїнську політику.

Устрій самоврядування у містах ґрунтувався на тих же принципах, що у селах, оскільки міські та сільські громади мали спільну виборчу ординацію. Ухвалюючим і контролюючим органом управління у містах були міські ради. Їх чисельність коливалась залежно від кількості населення. У містах, на які поширювалась дія закону від

1889 р. (30 великих галицьких міст), вона становила 48 осіб. У малих містах та містечках – від 24 до 48 осіб. Виконавчим органом міської ради у великих містах був магістрат, який очолював бургомістр. До його складу належали заступник бургомистра та, переважно, три асесори. У менших містечках місцевий уряд іменувався громадською зверхністю і складався з начальника, його заступника та від двох до п'яти асесорів. Всі вони повинні були бути членами міської ради.

Львів у структурі місцевого управління займав особливе місце. Він був виділений в окрему структурну одиницю як найбільший регіональний центр. Чисельність міської ради Львова становила 75 осіб. Міські радні обирали президента міста, якого на цій посаді затверджував президент Польщі. Контроль над діяльністю ради та магістрату здійснював воєвода.

Місьцеве самоврядування на території трьох південно-східних воєводств було поставлено під контроль адміністративної влади. Сільські та міські громадські ради були підконтрольні виконавчим органам місцевого самоврядування вищого ступеня та органам державної адміністрації. В рамках власних повноважень нагляд за діяльністю громади у першій інстанції виконував повітовий відділ, а у другій – ТВС. Після ліквідації останнього ці функції взяли на себе воєводи. Адміністративна влада в особі старост контролювала делегований та власний обсяг повноважень громадських рад. Старости мали право скасовувати будь-яке рішення громадської ради, переглядати ухвали магістратів, накладати покарання на бургомістрів за допущені помилки. Воєводи мали ще ширші повноваження: право знімати з посад вийтів, бургомістрів, начальників громад, членів міських урядів, розпускати міські ради та оголошувати нові вибори. Така модель місцевого управління не лише погано вписувалась в політичну систему парламентської республіки, але й ослаблювала її. У ній простежувалось тяжіння польської управлінської еліти до концентрації влади та створення перешкод представникам національних меншин до управління в місцевих органах влади.

Реформування та уніфікація системи органів місцевого управління та самоврядування у першій половині 30-х рр. шляхом прийняття Закону “Про частинну зміну устрою територіальної самоуправи” у 1933 р. внесло значні корективи у процедуру формування місцевих органів влади. Відповідно до Розпорядження міністра внутрішніх справ від 18 вересня 1934 р. “Про виборчий регулямін до сільських громадських рад на просторі воєводств Краківському, Львівському, Станіславському і Тернопільському”,

вибори до сільських рад оголошувались загальними, рівними та безпосередніми. Вибори до органів місцевого самоврядування на принципах загальності, рівності, таємності та пропорційності ґрунтувались також на основі Виборчої ординації від 16 серпня 1938 р.

Таким чином, система органів державного та місцевого управління, сфера їх повноважень та межі компетенції у Польській державі у міжвоєнний період засвідчили про процес еволюції державного управління від демократичної моделі до авторитарного плюралізму санаційного табору, який знищив здобутки польського парламентаризму.

## **9.6. Державне управління на західноукраїнських землях у складі Чехословаччини, Угорщини та Румунії**

Територія Закарпаття після закінчення Першої світової, війни відповідно до умов Сен-Жерменського та Тріанонського договорів, ввійшла до складу Чехословацької Республіки.

Основи державного управління на західноукраїнських землях у складі Чехословаччини почали формуватись у 1919 р. Територія Закарпаття в складі Чехословаччини складала окрему провінцію – Підкарпатську Русь та мала крайову конституцію – “Генеральний статут про організацію адміністрації Підкарпатської Русі, приєднаної Паризькою мирною конференцією до Чехословацької республіки”, виданий 7 листопада 1919 р. Радою Міністрів у Празі та проголошений 18 листопада в Ужгороді. Це урядове розпорядження стало першим нормативним актом, який регулював правовий статус органів державного управління на Закарпатті.

Відповідно до Генерального статуту, чолував тимчасову адміністрацію Закарпаття генерал. Дорадчим органом у всіх внутрішньо-автономних справах була директорія. Виконавча влада була зосереджена в руках адміністратора разом із військовим командуючим. Адміністратор призначався урядом. Йому підпорядковувалась певна кількість урядовців. До його компетенції належала “організація автономного впорядкування”.

У 1919 р. на територію Закарпаття прибули перші чехословацькі чиновники, щоб здійснювати організацію влади на новій території. При цивільному управлінні, яке очолював адміністратор, було створено ряд відділів-рефератів. Зокрема, у вересні 1919 р. почали роботу політичний і шкільний реферати. Сформовано було також реферат

охорони здоров'я, судовий реферат, реферат поліції, реферат публічних робіт, реферат пошт і телеграфів, а наприкінці року – господарський реферат. У січні 1920 р. було утворено фінансовий, сільськогосподарський реферати та реферат соціальної опіки.

Місце Закарпаття в державному устрої республіки було визначене Конституцією від 1920 р., відповідно до якої законодавча влада в Чехословацькій республіці належала двопалатному парламенту – Національним зборам. Нижня палата - палата депутатів обиралася на 6 років, а сенат – на 8 років. Правом голосу володіли всі громадяни, які досягли 21 року.

Виконавча влада була зосереджена в руках Президента та уряду. Президент обирався Національними зборами на 7 років і володів широкими повноваженнями, зокрема мав право звільняти міністрів, розпускати парламент.

Третій параграф Основного закону був присвячений статусу Закарпаття. Зокрема, в ньому зазначалось, що:

- територія Чехословацької республіки творить єдине і неподільне ціле, кордони якого можуть змінюватися тільки конституційним законом;

- невід'ємною частиною того цілого є, на підставі добровільного приєднання, самоврядна територія Підкарпатської Русі, яка буде мати найширшу автономію, сумісну з єдністю Чехословацької Республік;

- територія Підкарпатської Русі має власний Сойм, який обирає свою президію;

- Сойм Підкарпатської Русі є правомочним видавати закони в справах, які стосуються мови, освіти, релігії, а також в усіх тих, які можуть бути передані в його відання законами Чехословацької республіки. Закони, прийняті Соймом Підкарпатської Русі, затверджуються президентом республіки і публікуються в спеціальному збірнику за підписом губернатора;

- Підкарпатська Русь буде представлена в Національних зборах відповідною кількістю представників (сенаторів), згідно з виборчою системою Чехословаччини;

- очолює Підкарпатську Русь губернатор, який призначається президентом Чехословацької Республіки на пропозицію уряду і відповідальний також перед Соймом Підкарпатської Русі;

- чиновники Підкарпатської Русі будуть обиратися по можливості з місцевого населення.

Проте зафіксована Конституцією 1920 р. теза про автономію Закарпаття у рамках Чехословацької держави мала суто символічне

спрямування, як і теза про рівноправність усіх націй в складі Чехословаччини. Адже, незважаючи на те, що Конституція надавала національним меншинам право користуватися національною мовою у школі, суді, адміністрації, створювати культурно-освітні організації, проте українці не відчували себе рівноправними з панівною чеською нацією, яка посідала провідне місце в органах державної влади, політиці й економіці.

26 квітня 1920 р. чехословацьким урядом було прийнято Розпорядження “Про зміну генерального статуту Підкарпатської Русі”. Згідно з ним, було реорганізовано систему місцевої адміністрації Закарпаття. Зокрема, було ліквідовано директорію як особливий адміністративний орган, що здійснював в краї виконавчу владу та закріплено юридично інститут Цивільної управи. Замість посади адміністратора запроваджувались посади тимчасового губернатора та віце-губернатора.

До повноважень губернатора належали такі: представляти Підкарпатську Русь у переговорах із центральною владою, підписувати розпорядження і рішення нормативного спрямування, призначати компетентних осіб місцевого і церковного управління, вчителів недержавних шкіл, призначати та підвищувати аж до 7 категорії суддів і державних урядників з тимчасовою дією, подавати пропозиції уряду на підвищення і призначення інших суддів і урядовців Цивільного управління.

При губернаторі діяв дорадчий орган – губерніяльна рада, до складу якої належали: губернатор як голова, віце-губернатор, 10 виборних членів і 4-и члени, яких призначав уряд. Вибори 10-х членів здійснювалися старостами виборчого округу під керівництвом віце-губернатора.

Довгоочікувану реальну автономію Закарпаття отримало лише після “Мюнхенської змови” 1938 р. 22 листопада 1938 р. Уряд Чехословаччини прийняв Закон “Про Конституцію Карпатської України”, на підставі якого краєм мав керувати Сейм. Але в середині березня 1939 р. Закарпаття при підтримці Німеччини було окуповане Угорщиною. В умовах наступу угорських військ на Карпатську Україну 15 березня 1939 р. Сойм Карпатської України проголосив незалежність країни й ухвалив Основний закон, за яким Карпатська Україна визнавалась незалежною державою з республіканським устроєм. Очолював державу президент, вибраний Соймом. Державною мовою Карпатської України проголошувалась українська мова. Проте угорська окупація не дала можливості реалізувати самостійні



прагнення закарпатських українців. На території Закарпаття угорський уряд відновив адміністрацію, яка існувала там до 1919 р.

Територія Північної Буковини та Південної Бессарабії відповідно до умов Севрського мирного договору 1918 р. відійшла до складу Румунії. Згідно з Конституцією 1923 р. законодавча влада в країні формально належала двопалатному парламенту, який складався з палати депутатів та сенату. Проте на практиці вона обмежувалась правом Короля санкціонувати закони й накладати на них дворазове вето. Виконавча влада повністю належала Королю, який володів широкими повноваженнями. Зокрема, він мав право призначати та усувати міністрів, достроково розпускати парламент, змінювати частково або повністю текст Конституції.

В умовах конституційно-парламентської кризи у 1938 р. в Румунії було прийнято нову Конституцію, яка, фактично, встановила королівську диктатуру і перетворила парламент на дорадчий орган. Король, як глава держави, не ніс жодної відповідальності за свою діяльність, сам призначав та усував міністрів.

На території Північної Буковини до 1928 р. зберігалась військова адміністрація. Згодом у Північній Буковині було утворено 5 повітів, які поділялись на волості, а ті – на общини. Волості та общини очолювали призначені адміністративними органами примари (старости). Очолював повіт призначений міністром внутрішніх справ префект. Закон про адміністративну уніфікацію, поширив на Буковину та Бессарабію всі закони королівства. Конституція 1938 р. проголосила принцип “єдності” румунської нації, надаючи румунам привілей займати державні посади.

## РОЗДІЛ 10

### ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В США, ВЕЛИКОБРИТАНІЇ ТА ФРАНЦІЇ В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХХ ст.

10.1. Система державного управління США.

10.2. Особливості системи державного управління Великобританії на сучасному етапі.

10.3. Становлення та розвиток V Республіки у Франції.

#### 10.1. Система державного управління США

Система державного управління США функціонує у рамках президентської форми державного правління. Її ключовою рисою є те, що уряд держави формується особисто Президентом і, відповідно, підзвітний лише йому. При цьому уряд не обов'язково має бути сформований за партійною ознакою, хоча міністри переважно є людьми президентської команди і зазвичай членами його партії. До того ж у США відсутня посада прем'єр-міністра, функції якого виконує сам Президент. Необхідно зазначити, що президентська республіка – єдина форма правління в демократичних державах, за якої глава держави є офіційним главою виконавчої влади. Фактично усі рішення виконавчої влади є рішеннями президента, тоді як міністри виконують дорадчу роль і є виконавцями волі глави держави. Таке широке трактування повноважень президента можливе лише за умови його всенародного обрання. Президент і віце-президент обираються шляхом двоступеневих виборів. На першому етапі всенародним голосуванням формується колегія виборців, на другому – останні формально обирають главу держави. Строк повноважень Президента – чотири роки. Згідно з прийнятою у 1951 р. XXII Поправкою до Конституції США, він не може обиратися більше двох разів і виконувати свої обов'язки довше восьми років. У системі державного управління США існує чітка ієрархія посад, яка дозволяє уникнути дострокових президентських виборів у випадку смерті або відставки чинного глави держави.

Надзвичайно важливим правилом, покладеним в основу функціонування владної системи США, є максимально можлива незалежність гілок влади одна від одної. Парламент США – Конгрес –

не має жодного офіційного важелю впливу на уряд і майже не може впливати на Президента (окрім процедури імпічменту, яка застосовується дуже рідко – двічі за історію існування американської держави, і в обох випадках невдало – щодо Ендрю Джонсона у 1868 р. та Б. Клінтона у 1999 р.). Президент США своєю чергою теж де-юре позбавлений впливу на законодавчий процес (окрім права відкладального вето, яке є традиційним для глави держави), і не володіє ані законодавчою ініціативою, ані правом розпуску Конгресу. Відповідно, максимально незалежною є й вища судова інстанція США – Верховний Суд, члени якого призначаються верхньою палатою Конгресу – Сенатом – за поданням Президента довічно. При цьому представникам однієї з гілок влади заборонено займати посади в структурі іншої.

Необхідно зазначити, що з часом модель державної влади США, не змінюючи загалом струнку систему стримувань і противаг, почала проявляти тенденцію до посилення ролі в державному механізмі виконавчої вертикалі. Так, зокрема, важко недооцінити роль Президента та його адміністрації в законотворчому процесі. На сьогодні значна частина найважливіших законодавчих пропозицій прописується урядовими структурами, ініціюється виконавчою владою і скеровується в Конгрес Президентом (через сенаторів та конгресменів від президентської партії). При цьому, звичайно, реальна роль останнього в системі державної влади суттєво посилюється в умовах наявності в його партії парламентської більшості. Серед інших повноважень Президента необхідно назвати укладання міжнародних договорів, призначення за згодою Сенату суддів та інших федеральних урядовців, амністування федеральних злочинців (за винятком випадків імпічменту). Повноваження верховного головнокомандувача збройних сил дозволяють Президенту розпочинати воєнні дії без формальної згоди Конгресу. Також він є гарантом економічної стабільності, що проявляється у відповідальності за підтримку достатньо високого рівня зайнятості і стабільних цін.

До складу уряду – Кабінету Президента США – належать: державний секретар, генеральний прокурор (міністерство юстиції) та міністри (секретарі) фінансів, оборони, внутрішніх справ, сільського господарства, торгівлі, праці, охорони здоров'я та соціальних служб, житлового будівництва і міського розвитку, транспорту, енергетики, освіти, у справах ветеранів, національної безпеки. Окрім міністрів, членами Кабінету можуть бути інші високі посадовці, зокрема зараз ними є віце-президент, глава Адміністрації, директор Адміністративно-

бюджетного управління, адміністратор Агенції охорони навколишнього середовища, глава офісу постійних представників США, постійний представник США при ООН, голова Ради економічних консултантів, адміністратор Адміністрації малого бізнесу. Кожне міністерство складається з багатьох (зазвичай – десятків) управлінь, відділів та служб. Так, зокрема, до складу міністерства юстиції належить Федеральне бюро розслідувань, а складовими міністерства оборони є міністерства сухопутних військ, воєнно-морських сил, воєнно-повітряних сил, а також Об'єднаний комітет начальників штабів.

Персоніфікована система прийняття найвищих державних рішень у США впливає на політичну вагу міністерств, яка залежить від впливовості їх керівників та політичних орієнтирів Президента. Після свого створення Франкліном Рузвельтом у 1939 р. Адміністрація Президента (Виконавчий офіс Президента США) поступово посилювала позиції в системі державного управління США, зокрема здійснюючи контроль над міністерствами. До складу Адміністрації входить апарат Білого дому (враховує радників, які зазвичай мають великий вплив на процес прийняття президентських рішень) та спеціальні відомства: Економічна рада, Адміністративно-бюджетне управління (контролює діяльність структур виконавчої влади, розробляє проект федерального бюджету), Рада національної безпеки тощо. До складу останньої окрім Президента входять віце-президент, державний секретар, міністр оборони, директор Управління надзвичайних ситуацій та спеціально запрошені главою держави посадові особи. Консультантом з питань національної безпеки як Президента, так і Ради національної безпеки є Центральне розвідувальне управління.

Важливу роль у системі державного управління США відіграють федеральні відомства, які формально підпорядковуються Президенту, проте на практиці діють значною мірою незалежно. Серед них можна назвати Агенцію з торгівлі і розвитку, Агенцію з міжнародного розвитку, Національну агенцію з авіонавтики і дослідження космічного простору тощо. Загальна кількість федеральних відомств коливається в районі позначки сімдесят. Глави цих відомств зазвичай призначаються Президентом зі згоди Сенату. Проте можливості Президента з призначення чи зміщення глав федеральних відомств значно обмежені у випадку двопартійних комісій. На чолі останніх стоїть рада директорів, яка представляє обидві правлячі партії і несе колективну відповідальність за свої рішення. Найбільш впливовими з них є незалежні регуляторні комісії, наприклад Федеральна торговельна комісія, Комісія з цінних паперів і бірж, Федеральна комісія зі зв'язку. Фактично комісії суміщають усі три функції

державної влади. Вони займаються розробкою законопроектів і є надзвичайно впливовими силами законотворчого процесу, оскільки Конгрес делегує їм повноваження у сфері адміністративного права. Водночас комісії здійснюють нагляд за виконанням розроблених ними законів і несуть відповідальність за реалізацію політичного курсу Президента і Конгресу. Також комісії проводять слухання і ухвалюють рішення у справах, які виникають у зв'язку з виконанням законів, здійснюючи таким чином квазісудові функції.

Великий вплив на систему державного управління США має федеративний устрій держави, який передбачає суттєву сферу компетенції суб'єктів федерації, кожен із яких формує власну владну горизонталь і вертикаль. Федеральна система розподіляє владу по декількох рівнях. Деякі повноваження закріплені виключно за федеральним урядом, інші – знаходяться у виключному веденні штатів. Третю групу представляють повноваження, що збігаються. Вони здійснюються як федеральними органами, так і владами штатів. Розмежуванням сфери повноважень у випадку виникнення спірних ситуацій займаються федеральні суди. Зазвичай в таких випадках вони покликані захистити пріоритет федеральної влади. Вищою апеляційною інстанцією є Верховний суд США.

На рівні штатів, як і на федеральному рівні, реалізується принцип поділу влади. Законодавчу владу здійснюють легіслатури штатів, які, як і Конгрес, є двопалатними (за винятком Небраски). Судова система штатів зазвичай включає в себе один або два види судів першої інстанції, апеляційні суди та суди останньої інстанції (переважно вони називаються верховними судами штатів). Виконавча гілка влади в кожному штаті очолюється губернатором. Губернатори обираються прямим голосуванням за мажоритарною виборчою системою. Здебільшого строк їх повноважень становить чотири роки (окрім Вермонту і Нью-Гемпширу, де вони обираються на два роки). В тридцяти п'яти штатах перебування на посаді губернатора обмежено двома строками, у Вірджинії – одним, в Юті – трьома, в решті штатів обмежень щодо цього не існує. В деяких штатах разом із губернатором обирається і віце-губернатор (лейтенант-губернатор). Конституційно-правовий статус губернаторів штатів може дещо різнитись. Так, в деяких штатах до його обов'язків належить виконання федеральних законів на території штату, в 43 штатах губернатори володіють правом вибіркового вето (на відміну від Президента США). У багатьох штатах влада губернатора дещо обмежена існуванням незалежних відомств, діяльність яких йому не підконтрольна (повністю або частково).

Частину своїх повноважень влади штатів делегують органам місцевого самоврядування різних рівнів. Усі штати поділені на округи (в Луїзіані – періші, на Алясці – боро (аналогічну назву мають муніципалітети в штатах Коннектикут, Міннесота, Нью-Джерсі та Пенсильванія)), проте владні повноваження останніх у різних штатах можуть суттєво відрізнятись. Так, до прикладу, в Коннектикуті та Род-Айленді вони не наділені управлінськими повноваженнями, водночас в сільських регіонах Півдня та Заходу вони є основними одиницями місцевого самоврядування. Система правового регулювання органів місцевого управління в США загалом базується на притаманному країнам з англосаксонською правовою традицією принципі позитивного регулювання компетенції органів місцевого управління (здійснюються лише ті дії, які прямо передбачені законом). Проте конституції окремих штатів фактично встановлюють дію принципу негативного регулювання, закріплюючи за місцевими владними органами право на будь-які дії, які не порушують загальних законодавчих норм.

Доцільно зазначити, що загальна тенденція посилення виконавчої влади в США вплинула на зростання впливу губернаторів штатів на управлінські процеси на місцевому рівні та, зокрема, на регулювання положення органів місцевого управління.

## **10.2. Особливості системи державного управління Великобританії на сучасному етапі**

Базовою ознакою системи державного управління Великобританії є народження уряду за підсумками парламентських виборів. Партія, яка перемогла, автоматично стає правлячою, а її лідер – Прем'єр-міністром, який виключно з її членів формує уряд, якому підпорядковується уся виконавча вертикаль.

Главою держави у Великобританії є Королева/Король. Королівський трон унаслідкується за кастильською системою престолонаслідування (молодший брат виключає старшу сестру). Чоловік королеви не має титулу і повноважень короля, він носить титул принца-консорта. Формально монарх володіє дуже широкими повноваженнями, проте на практиці його влада є вкрай обмеженою (переважно не конституційними нормами, а звичаєвим правом). Де-юре монарх є верховним головнокомандувачем збройних сил, главою англіканської церкви (реально її очолює архієпископ Кентерберійський), главою виконавчої влади, главою судової влади (що передбачає

призначення суддів), скликає і розпускає Парламент, призначає і звільняє з посад міністрів та інших вищих посадових осіб, укладає і ратифікує міжнародні договори, здійснює право помилювання тощо. Частина повноважень монарха складає так звану королівську прерогативу, інша – базується на нормах статутного права. Однак ані ті, ані ті повноваження він практично не може здійснювати на власний розсуд. Така “безправність” глави держави зумовлює існування у Великобританії інституту контрасигнатури. Фактично вона проголошує невідповідальність глави держави за свої дії, пов’язані з виконанням безпосередніх обов’язків. У британському прецедентному праві існує норма, яка стверджує, що “король не може бути не правий”. Якщо за будь-якої іншої форми демократичного врядування глава держави, ставлячи свій підпис під нормативним актом, бере на себе відповідальність за нього, то в парламентській монархії це робить міністр, до відомства якого належить даний акт, і який підписує його разом із главою держави (те саме може зробити Прем’єр-міністр). Чи не єдиною ситуацією, за якої монарх може реально вплинути на формування вищих ешелонів влади, є парламентська криза, що виникає в умовах неможливості формування однопартійної більшості у Парламенті. За таких обставин монарх призначає лідера майбутньої коаліції, проте навіть це робиться після консультацій з лідерами фракцій (востаннє таке відбувалось у 1957 р. при формуванні уряду Г. Макміллана). Усе вищезазначене не означає, що Королева не може впливати на процес прийняття вищих державних рішень силою свого морального авторитету.

Де-факто виконавчу владу у Великобританії очолює Прем’єр-міністр. Його посада виникла як результат конституційної угоди, а його повноваження та реальна роль у житті держави визначаються звичаєвим правом та залежать від політичних обставин. За традицією він носить титул Першого лорда казначейства. В окремих випадках Прем’єр-міністр може очолювати одне з урядових міністерств. Він здійснює ряд прерогатив монарха від його імені: призначає вищих державних посадовців, скликає і розпускає Парламент, оголошує війну і укладає мир. Найбільш вагомою є його роль у сфері зовнішніх справ, безпекової та економічної політики. Загалом, у сучасній Великобританії спостерігається тенденція до зростання ролі Прем’єр-міністра в ухваленні політичних рішень та обмеженні колегіальних форм діяльності кабінету.

Кабінет міністрів та уряд у Великобританії не є поняттями тотожними. Уряд, який складається з майже ста осіб, є більш широкою

структурою. Кабінет є організаційно відокремленою його частиною, яка формується Прем'єр-міністром і представляє собою найбільш впливову структуру уряду. Його члени мають статус державних секретарів, а також є таємними радниками – членами королівської Таємної Ради (орган радників, на засіданнях якого від імені монарха формально приймаються урядові рішення). Склад і кількість членів кабінету визначається Прем'єр-міністром. При цьому кількість зазвичай коливається в районі двадцяти. Деякі члени кабінету входять до його складу за посадою: лорд-канцлер, міністр фінансів, державні секретарі оборони, внутрішніх справ, закордонних справ, у справах Шотландії тощо.

На відміну від країн із президентською формою правління, у Великобританії не забороняється сумісництво державних посад, а в деяких випадках (зокрема, для членів кабінету) це навіть вимагається. Такий стан речей є одним із проявів відсутності у парламентських державах чіткого розподілу влади між законодавчою й виконавчою її гілками, адже вони володіють радикальними засобами взаємовпливів. Практично це проявляється через неформальну зрошеність Парламенту, точніше, його більшості, й уряду. Де-факто у Великобританії вектор “уряд @ парламент” є значно сильнішим, ніж зворотній. Фактично уряд, який складається з лідерів правлячої партії чи коаліції, здатен здійснювати вирішальний вплив на законодавчий процес, адже парламентська більшість швидше виконає рішення свого керівництва. Таким чином, Кабінет міністрів здатен провести через Парламент майже будь-який свій законопроект.

Проте де-юре уряд підзвітний Парламенту, що може призвести, у випадку визнання Парламентом його роботи незадовільною, до відправки уряду у відставку. Проте, за умови існування у парламенті однопартійної більшості, такий варіант перебігу подій майже виключений. По-перше, таке видається малоімовірним через однакову партійну приналежність членів уряду і парламентської більшості. По-друге, це означатиме, що парламент розпускає і себе також – на практиці це може бути лише свідомим кроком із метою впевненої перемоги на найближчих виборах і, значить, подовження терміну правління партії більшості. При тому, що максимальна парламентська каденція становить п'ять років, у середньому британські уряди (як і Парламент) працюють по чотири роки, причиною чого переважно є саме пошук правлячою партією сприятливої кон'юнктури для призначення виборів.

Ще однією “візитівкою” системи державного управління Великобританії є широке використання практики делегованого



законодавства, яке здійснюється усіма ланками урядового апарату. Дуже часто міністерства передають своє право на видання нормативних актів установам нижчого рівня, які своєю чергою можуть передати його ще нижче. Таким чином виникає система багатоступеневої субделегації. Суб'єктами делегованого законодавства є навіть органи місцевого управління. В результаті у Великобританії акти делегованого законодавства за своєю кількістю значно перевищують парламентські закони. При цьому парламентський та судовий контроль над ними є достатньо слабкий.

Чи не ключовою особливістю британської виконавчої вертикалі є започаткована урядом консерваторів у 1988 р. програма “Наступні кроки”, яка запровадила поділ усіх урядових структур на центри ухвалення рішень та центри виконання рішень. Роль останніх стали виконувати QUANGO – квазі-адміністративні неурядові організації або незалежні корпорації, які працюють із центрами ухвалення рішень на основі договорів. В офіційних документах вони частіше називаються “неміністерські органи публічного управління”. Вибір необхідного для виконання конкретного рішення QUANGO здійснюється зазвичай на конкурсній основі. При цьому статус державної служби поширюється лише на центри ухвалення рішень, тоді як у QUANGO діє служба за контрактом. Ці органи не є виборними, але водночас і не є органами прямого державного управління. Вони формуються шляхом призначення урядовими департаментами або автономними центральними органами публічного управління. Ці призначення можуть узгоджуватись із органами місцевого самоврядування або професійними організаціями, в деяких випадках можлива кооптація членів. Територіальна прив'язка QUANGO чітко не визначена: це може бути графство, округ, місто, район, будь-яке територіальне об'єднання. Спектр галузевої спеціалізації QUANGO є дуже широким: це можуть бути корпорації міського розвитку, підтримки освіти, установи охорони здоров'я, підприємницькі ради, трести житлового будівництва тощо. При цьому QUANGO є достатньо самостійними в питаннях використання бюджету та в практичній діяльності; державні органи здійснюють контроль над ними, але не безпосереднє керівництво.

Територіальні служби урядових департаментів у Великобританії існують зазвичай на рівні регіонів (об'єднання кількох графств). Закріплення такої практики пов'язано передусім із впливом Європейського Союзу, адже об'єктами значної частини дотацій ЄС є саме регіони. Тому в середині 90-х рр. XX ст. британські регіони перетворюються з напівфіктивної територіальної одиниці на цілком

самостійний рівень управління. Проте й досі далеко не всі департаменти привели свою систему територіальних представництв у відповідність із межами офіційних адміністративних регіонів. Водночас регіональні адміністрації, які раніше виконували роль координатора діяльності державних служб на території регіону, зараз дедалі успішніше виконують управлінські функції. Доцільно зазначити, що на муніципальному рівні після набуття чинності закону “Про місцеве самоврядування” 2000 р. у Великобританії спостерігається відсутність уніфікованої системи організації влади.

### **10.3. Становлення та розвиток V Республіки у Франції**

Система державного управління Франції функціонує у рамках започаткованої конституційними реформами Ш. де Голля V Республіки. Вона становить своєрідний симбіоз президентської та парламентської форм правління. Від президентської вона “запозичила” всенародне обрання президента, відповідальність президента за свої дії, а також заборону суміщення посад державними службовцями. Водночас вона має у собі і певні риси парламентської: відсутність чіткого розподілу влади, що проявляється у допущенні контролю над діяльністю уряду з боку Парламенту, президентське право розпуску парламенту, відсутність у нього офіційного статусу глави виконавчої влади тощо.

До 1958 р. політична система Франції діяла у правовому полі парламентської форми правління, репрезентованої так званими III та IV Республіками, які демонстрували “всевладдя” парламенту, представницький тип повноважень президента та вкрай нестабільні уряди (передусім – IV Республіка, в якій уряди існували в середньому по півроку). Підтримана понад 79 відсотками голосів на референдумі Конституція Ш. де Голля встановлювала в державі змішану республіку з надзвичайно широкими повноваженнями президента. Перші президентські вибори відбулись у грудні 1958 р. Главу держави на них було обрано колегіями виборщиків. Згодом – після поправок 1962 р. – Президент Франції обирався шляхом прямих всенародних виборів (введено в дію у 1965 р.).

Президент є гарантом Конституції, незалежності та територіальної цілісності держави, виконання нею міжнародних зобов’язань; представляє державу на міжнародній арені; є верховним головнокомандувачем збройних сил; здійснює призначення на вищі державні посади. В умовах виникнення загрози територіальній цілісності держави або порушення діяльності органів державної влади Президент

Франції може бути наділений надзвичайними повноваженнями. Окрім цього Конституція V Республіки мала і певні новаторські для свого часу положення щодо місця президента в системі державної влади, які згодом стали основою багатьох (передусім – європейських) парламентсько-президентських республік. Проголошуючи Президента незалежним від усіх гілок влади, Конституція V Республіки де-факто замикала під нього усю виконавчу вертикаль. Отже, не будучи главою виконавчої влади і не несучи за неї безпосередньої відповідальності, Президент міг здійснювати цілковите керівництво нею. Він отримав право головувати у Раді міністрів, а також на власний розсуд призначати та зміщувати з посади прем'єр-міністра та, на пропозицію останнього – усіх членів уряду. Така система проіснувала до 1986 р., коли після поразки своєї партії на парламентських виборах президент Ф. Міттеран поклав початок практиці коабітації (співіснування). З того часу Президент змушений дозволяти формувати уряд партії, що базується на парламентській більшості. Тому реальні повноваження кожного конкретного французького Президента залежать від розстановки парламентських сил. Ще одним формальним наслідком застосування практики коабітації є закріплення за Президентом повноважень у сфері зовнішньої політики, а за Прем'єр-міністром – внутрішньої. Хоча зазначене розмежування є на практиці доволі умовним.

Певних змін із часом зазнали і строки президентських повноважень. Починаючи із 2002 р. (відповідні зміни було внесено у 2000 р.) Президент обирається не на сім років (як визначала Конституцій 1958 р.), а на п'ять. Також були введені раніше відсутні обмеження на перебування на президентській посаді у два строки.

Відсутній у змішаних республіках чіткий поділ влади позначається і на системі взаємовпливів Президента та Парламенту. Фактично єдиним безпосереднім правовим механізмом парламентського впливу на главу держави є інститут імпічменту, законодавчо закріплений у 2014 р. Водночас Президент Франції володіє правом розпуску Парламенту за умови призначення дати позачергових парламентських виборів та правом відкладального вето (за часів Ш. де Голля – вибіркового вето). Також глава держави, не володіючи правом законодавчої ініціативи, може видавати декрети та укази, та оголошувати референдуми з питань зовнішньої та внутрішньої політики (половину з десяти референдумів часів V Республіки біло проведено за часів правління Ш. де Голля).

Французький уряд функціонує у двох форматах. Окрім безпосередньо Уряду існує ще й Кабінет (Рада) міністрів, в якому

головує Президент. Очолює Уряд Прем'єр-міністр, якого призначає Президент (з огляду на результати парламентських виборів). Кандидатури міністрів на розгляд Президента представляє Прем'єр-міністр, але ці кандидатури повинні користуватися підтримкою Парламенту (нижньої палати – Національних зборів). Уряд несе колегіальну відповідальність перед Національними зборами. Відставка Уряду може бути наслідком незатвердження Національними зборами його програми або ухвалення резолюції недовіри. Уряд володіє правом законодавчої ініціативи, а також видає власні нормативно-правові акти – декрети. До складу уряду належать: державні міністри, міністри, міністри-делегати, статс-секретарі. Структура уряду не є сталою. Зазвичай міністерств є приблизно двадцять. Складовими системи державного управління є також генеральні секретаріати, генеральні дирекції та дирекції, які функціонують у тісній співпраці з відповідними галузевими міністерствами.

Ключовою особливістю вертикальної структури державного управління Франції є децентралізація, яка передбачає максимально можливу передачу функцій управління на місцях місцевому самоврядуванню. Внаслідок цього сам термін “міське самоврядування” використовується досить рідко, частіше використовуються поняття “міське управління” та “муніципальна влада”. Держава визначає перелік державних повноважень кожного муніципального утворення та об'єм спрямованих на їх реалізацію ресурсів. Територіальну структуру Франції складають регіони, департаменти та комуни.

На рівні регіону державну виконавчу владу представляє голова регіональної ради. До основних повноважень регіональної ради належить встановлення законодавчої залежності між державним планом інвестувань та регіональними планами, а також реалізація державних галузевих програм. Загалом компетенція регіону визначається як сприяння економічному, соціальному, санітарному, культурному та науковому розвитку регіону, забезпечення збереження його самобутності та благоустрою території. Вищим органом управління департаменту є генеральна рада, до функцій якої належить проведення державної політики в системі місцевого управління, і в першу чергу – просторове планування і соціальна підтримка. Базовій одиниці системи місцевого самоврядування Франції – комуні – держава передає повноваження у сферах: економічного розвитку, освіти і культури, міського розвитку.

Водночас важливим елементом виконавчої вертикалі Франції є префекти, які представляють державу (усі міністерства одночасно) на

рівні департаменту та регіону. Функції префекта регіону виконує префект головного регіонального департаменту. Взаємодія префектів із головами регіональних та генеральних рад відбувається на договірній основі. Вплив префекту на муніципальні органи влади після реформи 1982 р. є досить обмеженим. Фактично в нього залишилось лише право контролю за законністю їх рішень, однак незаконні рішення можуть бути відмінені лише у судовому порядку.

Отже, парламентсько-президентська республіка у Франції є компромісом між парламентською й президентською, який покликаний нейтралізувати їх основні недоліки. З одного боку, вона впроваджує відсутній у президентських державах парламентський контроль над виконавчою владою, з іншого – стабілізує владну систему шляхом наділення Президента реальними повноваженнями, що виправляє недолік владної системи парламентських держав, де основний гарант стабільності – глава держави – виконує лише представницькі функції. Водночас вона не позбавлена певних проблемних точок. Основною з них є потенційна небезпека перетягування владної ковдри Парламентом і Президентом, адже вони є первинно рівними партнерами в умовах відсутності чіткого поділу влади. В останні десятиліття (з часів правління Ф. Міттерана) умови зазначеного партнерства були дещо переглянуті не на користь Президента, що зокрема стосувалось його впливу на процес формування виконавчої вертикалі.

## РОЗДІЛ 11

### СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СРСР ТА УРСР

11.1. Становлення партійно-радянської системи управління (1917 – початок 1920-х рр.).

11.2. Державне управління в період зміцнення тоталітаризму в СРСР (1922 – початок 1950-х рр.).

11.3. Державне управління в умовах лібералізації радянського суспільства та наростання кризи адміністративно-командної системи (друга половина 1950-х – перша половина 1980-х рр.).

11.4. Реформування державного управління в СРСР та Україні у роки перебудови (1985 – 1991 рр.).

#### **11.1. Становлення партійно-радянської системи управління (1917 – початок 1920-х рр.)**

Прихід більшовиків до влади в Росії став початком великого соціального експерименту, в ході якого був запропонований новий підхід до організації влади та системи державного управління. Як й подобає докорінним революційним змінам було рішуче відкинуто все що було пов'язано з монархічною Російською імперією. Але водночас відбувся рішучий розрив з усім іншим нерадянським світом, який поступово переходив на шлях демократичних перетворень у суспільному житті (з багатопартійністю, розподілом гілок влади, парламентаризмом, місцевим самоврядуванням тощо). Більше того, зазначена модель суспільного устрою та управління стала постачатися на експорт в інші країни.

Російські більшовики побудували своє ставлення до “колишніх окраїн імперії” на поєднанні гасел про права націй на самовизначення, пролетарського інтернаціоналізму та світової революції. З самого першого дня свого володарювання вони взялися за встановлення своєї присутності в українських губерніях вже поваленої Російської імперії. Всі форми української державності були визнані ворожими та стали об'єктами збройної боротьби й оголошені буржуазно-націоналістичними супротивниками українського трудового народу. До цього додалося ще й укорінене у російському суспільстві небажання визнати за українцями права на власне окреме національне буття.

Українські землі для вождів новоутвореної РРСФР стали театром військових дій російської громадянської війни та боротьби проти іноземної інтервенції.

В основу більшовицької державно-управлінської моделі було покладено тезу про партію нового типу, яка має відмовитися від парламентарських методів діяльності та встановити так звану “диктатуру пролетаріату”. Запроваджувалася однопартійна система з непохитними догмами. Однією з найголовніших стала теза про неминучість побудови комуністичного суспільства, до якого можна прийти через знищення експлуататорських класів капіталістів та поміщиків (з часом ще й багатих селян “куркулів”, духовенства, інших соціальних верств) як суспільного явища, так й конкретних їхніх представників. Щоправда, залишався ще шлях перевиховання тих, хто покійрно сприйме нову владу та її ідеологію. Проголошувалася відміна приватної власності. Теза про диктатуру пролетаріату стала прикриттям для встановлення диктатури комуністичної партії.

Модель побудови правлячої партії передбачала, що простором для її діяльності має бути вся територія колишньої Російської імперії, де представникам національного руху не вдалося створити своєї міцної державності. РСДРП(б) до 1917 р. мала свої організації в українських губерніях. Такими ж своїми для російського більшовицького центру вони залишалися після проголошення української національної державності. Погодившись із необхідністю проголосити українську радянську державність, керівники РКП(б) певний час розраховували на її тимчасовість. Через зовнішню загрозу своєму існуванню за втручання в українські справи у 1918 р. російський центр дозволив створити начебто окрему партію КП(б)У. Але надали їй лише статус обласної організації Російської компартії. Українські комуністи тоді пропонували надати своїй партії статус окремого члену Комуністичного Інтернаціоналу нарівні з РКП(б).

Іншою перешкодою компартійно-радянської системи стали ради, оголошені органами влади. Їх створили за зразком тих рад, які виникли в часи революційних подій 1905 р. Повсталі робітники організовували страйкові осередки управління на противагу офіційним органам царської влади. Після повалення царату та деякий час після перемоги більшовиків ради були багатопартійними, але встановлення однопартійної системи не залишало можливості для збереження політичної багатоманітності. Ідея Радянської влади на основі комуністичної ідеології передбачала, зокрема відмову від парламентаризму, поділу на законодавчу та виконавчу владу,

запровадження місцевого самоврядування. Панівними стали тези про народну владу, безпосередню владу народу, прихід представників народу до управління. У 1918 р. В. Ленін зазначав, що метою більшовиків є “поголовне залучення бідноти до практичної участі в управлінні...”.

Популярність рад як органів представництва народу була характерною рисою не тільки для російських міст, районів та субрегіонів, але й для промислових центрів й певних інших територій України. Після лютневої революції 1917 р. в українських губерніях стали створюватися місцеві ради, в яких більшовики поступово відвойовували більшість у своїх конкурентів – передусім у популярних серед селян представників загальноросійської (в межах колишньої імперії) партії соціалістів-революціонерів (есерів), українських лівих революційних партій. У назвах рад був присутній соціально-класовий аспект. Вони йменувалися радами робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (іноді ще й козацьких, матроських, батрацьких депутатів тощо). Враховуючи збереження старої адміністративно-територіальної системи (губернія – повіт – волость – населений пункт), створювалися міські, сільські ради. Одночасно запроваджувалися волосні, повітові, губернські з’їзди рад зі своїми виконавчими комітетами. Ця схема владних органів була однаковою як для радянської України, так й для РРФСР.

У грудні 1917 р. відбулася спроба більшовиків взяти владу в Україні на I Всеукраїнському з’їзді рад в Києві шляхом переобрання складу Центральної Ради. Проте, на з’їзді своє представництво мали прихильники української національної державності, які своєчасно мобілізували більшість делегатів. У відповідь на це більшовицькі делегати з’їзду, що програли в Києві, переїхали до Харкова, де мали свою міцну організацію. Вони приєдналися до з’їзду рад Донецького і Криворізького басейнів. Це зібрання було оголошено справжнім I Всеукраїнським з’їздом рад робітничих та солдатських депутатів (24–25 грудня (11–12 грудня) 1917 р.). На цьому з’їзді заявили про створення Української республіки як федеративної частини Російської республіки, відмовившись таким чином навіть від формального проголошення незалежності радянської України. В подальшому Всеукраїнські з’їзди рад стали знаряддям встановлення нової влади. При цьому більшовикам не відразу вдалося монополізувати їх. Так, на II Всеукраїнському з’їзді рад (Катеринослав, 17–19 березня 1918 р.) найбільшим виявилось представництво есерів. На III Всеукраїнському з’їзді рад (Харків, 6–10 березня 1919 р.) друге місце посіли українські соціалісти-революціонери (боротьбисти).

У грудні 1917 р. супротивники Центральної Ради дослівно повторили назву української державності – Українська Народна



Республіка, а назву уряду зробили наближеною до опонентів – Народний секретаріат. На I Всеукраїнському з'їзді рад було сформовано Центральний Виконавчий Комітет рад як представницький орган, який утворював уряд. Для радянської Росії та її більшовицьких лідерів дуже важливим було “заповнити нішу” державності власними поборниками (або видати своїх емісарів за означених), щоб не дати змоги досягти успіху своїм опонентам, які виступали під національними гаслами. Однієї комуністичної ідеї явно не вистачало. Тому, В. Ленін та інші керівники негативно поставилися до дій групи більшовиків спрямованих на створення Донецько-Криворізької Радянської Республіки за рахунок території Харківської та Катеринославської губерній та ще й з можливістю приєднатися до РСФРР (лютий 1918 р.). Більшовикам була потрібна вся Україна.

Значимо, що потреба копіювати назви з арсеналу українського національного державотворення існувала лише у перший період. З часом почалася уніфікація підходів у різних республіках. У листопаді 1918 р. було утворено Тимчасовий робітничо-селянський уряд України. З січня 1919 р. стала використовуватися назва Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР), назва уряду стала співзвучною до російської – Рада народних комісарів УСРР.

Вже в перший період існування більшовицьких владних органів на Україні (грудень 1917 р. – березень 1918 р.) було запроваджено поняття “радянське будівництво”. Певний час воно здійснювалося без відповідного конституційного затвердження. Відбулося запозичення російського досвіду, закріпленого в Конституції РСФРР (липень 1918 р.), який закріплював механізм обрання рад та з'їздів рад знизу догори. Вся поточна робота зосереджувалася в руках виконавчих комітетів рад та з'їздів рад.

Створення рад на місцях було зумовлено ініціативою знизу, яку більшовики всіляко підтримали та використали в інтересах встановлення своєї однопартійної диктатури. Проте, після свого повернення в Україну на початку 1919 р., вони певний час гальмували утворення місцевих рад у селах аж до встановлення повного контролю над ситуацією. У цей період замість сільських рад низовими органами радянської влади тимчасово були комітети бідноти та військово-революційні комітети (ревкоми).

10 березня 1919 р. на III Всеукраїнському з'їзді рад було ухвалено першу Конституцію УСРР, яка визначила механізм здійснення влади на території республіки через ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. На центральному рівні визначили три основні органи: Всеукраїнський з'їзд рад,

Всеукраїнський центральний виконавчий комітет рад (ВЦВКР) та Раду народних комісарів (РНК). З'їзд рад отримав статус вищої влади УСРР, але в період між з'їздами такою ж саме владою визначалося ВЦВКР (за виключенням права на затвердження, внесення змін та доповнень до Конституції). Виключному віданню ВЦВКР було надано право призначення та звільнення голови РНК та керівників окремих народних комісаріатів. ВЦВКР мав відповідальність перед з'їздом рад, який обирав його склад. РНК ж була відповідальною як перед з'їздом, так й перед ВЦВКР. Народні комісаріати (на чолі із завідуючими) при цьому називалися особливими відділами ВЦВКР. А до складу РНК могли належати не тільки його голова та керівники особливих відділів ВЦВКР, але й інші посадовці.

З метою забезпечення своєї реальної диктатури радянська влада заснувала в грудні 1918 р. Всеукраїнську надзвичайну комісію за зразком РСФРР, де такий каральний орган виник на рік раніше. Зазначена структура забезпечила підтримку правлячій партії та жорстко придушувала будь-який опір режимові. Реальний центр системи чекістської влади знаходився в Москві, а республіканські органи влади були вимушені визнавати незалежність чекістів. У лютому – березні 1922 р. органи ВЧК було перетворено в установу при НКВС під назвою Державне політичне управління.

Органами радянської влади на місцях були ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів (міські та сільські), обрані ними виконавчі комітети, з'їзди рад (губернські, повітові і волосні), а також обрані ними виконавчі комітети.

Новий підхід до створення органів влади без визнання необхідності поділу влади на законодавчу та виконавчу гілки був реалізований доволі виразно у першій конституції УСРР. Право видавати закони отримали три органи влади: З'їзд Рад; створений з'їздом ВЦВКР; та створена вже Всеукраїнським центральним комітетом рад РНК. Створювалася можливість делегувати повноваження у визначеній послідовності з можливістю у разі потреби затверджувати рішення на вищому рівні.

УСРР отримала свою територіальну визначеність у межах усіх дев'яти українських губерній Російської імперії. До того ж, у лютому 1919 р. було виокремлено Донецьку губернію. На початку 1920-х років створювалися та ліквідовувалися Кременчуцька, Олександрівська (Запорізька), Миколаївська губернії. Виникла Одеська губернія, що призвело до ліквідації Херсонської губернії. У певні періоди до складу УСРР так чи інакше (за рішенням влади або в контексті управління) належали ще й деякі повіти сусідніх губерній та Криму. Після підписання

Ризького мирного договору з Польщею на користь останньої відійшло сім повітів Волинської губернії.

В умовах набуття українськими землями стану театру військових дій партійно-радянське керівництво створювало надзвичайні органи влади не передбачені Конституцією УСРР. Так, 30 квітня 1919 р. було створено Раду оборони УСРР як повторення подібно кроку в РСФРР. До неї належали секретар ЦК КП(б)У, два представники ВУЦВК, голова РНК, керівники деяких наркоматів, військові керівники та представники постачальників продовольства тощо. У більшості губерній створилися власні ради оборони. На селі єдиновладдя набули комбідви. Рада Оборони діяла з метою зупинити наступ військ Денкіна до кінця вересня 1919 р. А 1 грудня того ж року Президія ВУЦВК та РНК України утворили Всеукраїнський революційний комітет зі статусом вищої законодавчої та виконавчої влади. Новий орган влади запровадив створення губернських ревкомів, своїм рішенням за узгодженням з губернськими комітетами КП(б)У та командуванням Червоної армії. Такий же порядок встановлювався на повітовому рівні. Ревкоми стали тимчасовими органами влади за умов наступу радянських військ на Україну. Наприкінці лютого 1920 р. відновилася діяльність ВУЦВК та РНК УСРР після складання повноважень Всеукраїнського ревкому. Усі зміни в структурі влади УСРР відбувалися за рішенням керівництва ЦК РКП(б).

У квітні – травні 1920 р. спочатку КП(б)У, а потім ВУЦВК та РНК ухвалили рішення про створення комітетів незаможних селян (комнезамів) як керованих місцевими радами організацій підтримки радянської влади.

У липні 1920 р. було здійснено спробу встановити радянську владу у Східній Галичині шляхом утворення Галицької радянської соціалістичної республіки з урядом у формі Галицького революційного комітету. Тоді ж проголосили про створення ревкомів у повітах, містах і селах. Проте зазначена спроба розширити географію радянської державності закінчилася поразкою.

У відносинах між радянськими республіками набуло великої підтримки питання федералізації. Склалася система управління, відповідно до якої рішення деяких органів влади РСФРР поширюються на Україну, яка у відповідь направляла своїх представників до цих установ та організацій. В умовах війни цілком зрозумілим стало те, що першими стали військові, транспортні та фінансові структури. Створився також інститут представництва РНК РСФРР в уряді України.

1 червня 1919 р. було оприлюднене рішення про воєнно-політичний союз між радянськими республіками Росії, України,

Литви, Латвії та Білорусі. Запровадили його декретом ВЦВК РСФРР із наступним затвердженням ВЦВК УСРР. У грудні 1919 р. Всеукраїнський революційний комітет підтвердив зазначене рішення. У 1920 р. частина російських наркоматів отримала статус об'єднаних наркоматів цих радянських республік (фінансів, шляхів сполучення, пошт і телеграфів, праці тощо). При цьому наркомати УСРР (освіти, внутрішніх справ, охорони здоров'я, землеробства, юстиції) мали узгоджувати свою діяльність з наркоматами РСФРР. Наркомати РСФРР для українських органів влади виступали як федеративні, а для Росії – як республіканські. Через своїх представників в уряді УСРР вони здійснювали політику, яка передбачала розуміння незалежності УСРР як тимчасового явища. ВЦВК РСФРР також став свого роду федеративним органом влади для УСРР після того, як IV Всеукраїнський з'їзд Рад (травень 1920 р.) вирішив делегувати до його складу 30 представників України. При цьому він передусім був органом влади Росії, який одночасно здійснював керівні функції щодо України.

28 грудня 1920 р. було підписано “союзний робітничо-селянський договір” між РСФРР та УСРР. Він встановлював воєнний та господарський союз між двома державами, а наслідком цього стало визнання об'єднаними шести наркоматів (військових і морських справ, зовнішньої торгівлі, фінансів, праці, шляхів сполучення, пошт і телеграфів) та раднаргоспів. Разом із договорами між РСФРР та інших формально незалежними радянськими республіками виникла так звана “договірна федерація”.

Радянська Росія виступала як центр, який прагнув поглинути радянську Україну. Проте відмовитися від УСРР як утворення з ознаками держави керівництво компартії не могло через загрозу нової національної революції на українських теренах. До того ж, сформувалася нова владна верхівка УСРР, яка не бажала ліквідації українського радянського проекту та активно протидіяла тим, хто бажав повернутися до губернського поділу або створення обласної автономії з урахуванням національної специфіки після завершення “збирання” уламків Російської імперії до купи.

## **11.2. Державне управління в період зміцнення тоталітаризму в СРСР (1922 – початок 1950-х рр.)**

Формування системи державного управління в СРСР відбувалося спочатку шляхом укладання договору між національними

радянськими республіками, а потім – ухвалення Конституції нового державного утворення.

Протягом 1921 – 1922 рр. точилася дискусія щодо подальшої долі “договірної федерації”, у ході якої одна частина керівництва РКП(б) та РСФФР була зорієнтована на ліквідацію національної державності України, а інша – на її збереження. І. Сталін виступив за автономізацію інших республік, що загалом відповідало реальному стану справ. В. Ленін запропонував, щоб незалежність радянських республік не знищували, а створили лише “новий поверх, федерацію рівноправних республік”.

30 грудня 1922 р. І Всесоюзний з’їзд рад затвердив Декларацію про утворення Союзу РСР і Союзний договір, який підписали РСФФР, УСРР, Білоруська СРР, Закавказька соціалістична федеративна республіка (Арменія, Грузія, Азербайджан). З цього моменту стало можливим розпочати діяльність нових союзних органів влади відмінних від органів влади РСФФР. Почав діяти й окремий Центральний Виконавчий Комітет СРСР із чотирма головами (по одному від кожної республіки).

Принагідно зазначимо, що з перейменуванням такого ключового елементу тоталітарного механізму державного управління як правлячої партії вожді щойно створеного СРСР не поспішали. До 1925 р. вона продовжувала існувати під назвою Російська комуністична партія більшовиків, а компартії союзних республік були її обласними осередками. У 1925 р. РКП(б) була перейменована у Всесоюзну комуністичну партію (більшовиків), але її організаційна структура не змінилася. Партійні організації регіонів РСФФР мали такий ж статус як організації союзних республік, які своєю чергою, мали свій регіональний поділ. Компартії РСФФР не існувало до 1990 р., наявні на її території організації виходили напряму на ЦК ВКП(б). Подібний же підхід був використаний не тільки в партійному, але й в комсомольському будівництві.

Правляча Комуністична партія визначила перелік організацій, які мали існувати як її партнери. Молодіжний союз став теж комуністичним – ВЛКСМ, була створена його республіканська структура – ЛКСМУ. В назві профспілок ідеологічного навантаження не було, але воно існувало в практиці побудови та діяльності цієї організації. Так само було з кооперативними та усіма іншими організаціями, які фактично одержавили. Партійне керівництво комсомолом, профспілками та іншими структурами демонстративно виносилося в назви офіційних документів та здійснювалося різноманітними методами (від призначення кадрів до прямих вказівок).

31 грудня 1924 р. II Всесоюзний з'їзд рад затвердив Конституцію (Основний Закон) Союзу РСР. У союзній державі зберігався вже втілений на практиці підхід побудови органів влади за моделлю “з'їзд рад – виконавчий комітет з президією – рада народних комісарів”.

З'їзд рад СРСР визнавався верховним органом влади в державі. Обрання делегатів відбувалося на губернських з'їздах рад (тобто оминаючи Всеукраїнський з'їзд рад) із різними нормами представництва від міських та сільських комітетів. “З'їзд ... складається з представників міських рад і рад міських поселень з розрахунку 1 депутат на 25 000 виборців та представників губернських з'їздів з розрахунку 1 депутат на 125 000 мешканців”, – зазначалося в конституції.

Центральний Виконавчий комітет СРСР визначався як “верховний орган влади” на період між З'їздами рад та обирався з'їздом у складі Союзної ради та Ради національностей. Союзна рада формувалася з представників союзних республік пропорційно до чисельності населення кожної (всього 371 особа). Рада національностей створювалася з представників союзних та автономних республік (по 5 осіб від кожної) та автономних областей РСФРР (по одному від кожної). Обидві ради затверджувалися рішенням з'їзду. Їх завданням щодо законотворчості визначалися у поняттях “розгляд” та “видання” декретів, кодексів та постанов, розпоряджень. Кожна з рад у складі ЦВК СРСР створювала власну президію.

У Конституції СРСР 1924 р. визначалося, що ЦВК СРСР “об'єднує роботу з законодавства і управління Союзу РСР та визначає коло діяльності Президії ЦВК і Раднаркому Союзу РСР”. На період між сесіями ЦВК СРСР вищим органом влади визначалася Президія ЦВК (у складі 21 особи), до якої мали увійти усі члени президії Союзної ради і Ради національностей. Вона отримала виключне право на скликання чергових сесій ЦВК (тричі на рік). Конституцією 1924 р. президія ЦВК СРСР визначався як вищий законодавчий, виконавчий та розпорядчий орган союзної держави. Рада Народних комісарів, яку мав створювати ЦВК, характеризувалася як виконавчий та розпорядчий орган вже самого ЦВК.

Конституція СРСР закріпила поняття “загальносоюзні народні комісаріати” (ті, що мають існувати тільки у складі СНК СРСР – іноземних справ, військових та морських справ, зовнішньої торгівлі, шляхів сполучення, пошт та телеграфів), “об'єднані народні комісаріати” (такі, що мають існувати як на союзному, так й на республіканському рівнях – вища рада народного господарства, продовольства, праці, фінансів і робітничо-селянської інспекції).

Перелік республіканських міністерств також містився в союзній Конституції при визначенні складу республіканських раднаркомів (РНК). У 1924 р. до складу республіканських РНК мали входити 11 наркоматів (як об'єднаних, так й республіканських). До республіканських наркоматів належали такі: землеробства, внутрішніх справ, юстиції, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення.

Окрему главу в Конституції присвятили висвітленню питання про роль і місце Об'єднаного державного політичного управління (ОДПУ) при РНК. Цей орган “боротьби з політичною і економічною контрреволюцією, шпигунством і бандитизмом” мав тільки загальносоюзний центр, здійснюючи керівництво своїми місцевими структурами через своїх уповноважених при урядах союзних республік.

Після створення Союзу РСР центральною владою було здійснено низку спроб замінити старий адміністративно-територіальний поділ на новий. Незмінним новим елементом став район як субрегіональна структура. З губерніями, повітами та волостями вирішили розпрощатися у 1923 р., запровадивши перехід на округи та райони. Спочатку в УРСР створили 53 округи та 706 районів. У 1925 р. з'явилася інша статистика – 41 округ та 680 районів.

У жовтні 1924 р. завдяки політиці союзного центру у складі УСРР з'явилася Молдавська Автономна СРР. Керівники КП(б)У не підтримували подібної ідеї, але підкорилися волі Москви. Невеличка за розміром автономія утворювалася за рахунок території Одеської та Подільської губерній. Молдовська АСРР отримала свою Конституцію у квітні 1925 р. Система органів влади у ній була такою ж як у союзній республіці (З'їзд рад, ЦВК, РНК).

Друга Конституція УСРР була ухвалена лише у травні 1929 р. Спочатку необхідні після створення Радянського Союзу зміни внесли до Конституції УСРР 1919 р. (1925 р.). У ній відбулися зміни, що відбулися після утворення СРСР та запровадження нового адміністративно-територіального поділу на округи та райони. В документі була закріплена вже наявна модель влади. Всеукраїнські з'їзди рад визначалися як верховні органи влади (делегати обиралися в містах та селищах по одному делегату від десяти тисяч виборців, а селах – один від п'ятдесяти тисяч жителів). Всеукраїнський центральний виконавчий комітет визначався як верховний законодавчий, розпорядчий та виконавчий орган між з'їздами, а його президія як вищий законодавчий, виконавчий та розпорядчий орган між сесіями ВЦВК. Рада народних комісарів мала статус розпорядчого та виконавчого органу ВЦВК. На місцях органами влади були ради робітничих, селянських та

червоноармійських депутатів та районні й округові з'їзди рад. З'їзди рад та ради обирали свої виконавчі комітети.

У 1930 р. у СРСР відбувся перехід із трьохступеневої (центр – округа – район) на двоступеневу систему адміністративно-територіального поділу та управління (центр – район). Відтоді в УСРР було виділено 503 адміністративно-територіальні одиниці (Молдавська автономна республіка, 484 райони та 18 міст республіканського підпорядкування). Важливою особливістю було те, що у цей час існували національні райони (російські, німецькі, болгарські, грецькі, єврейські та польські). У 1934 р. столицю УРСР було перенесено з Харкова до Києва.

У 1932 р. відбулася остання для СРСР суттєва зміна адміністративно-територіального поділу, яка повертала трирівневу систему (центр – область – район). Того ж року виникло 7 областей (спочатку Вінницька, Дніпропетровська, Київська, Одеська, Харківська та трохи згодом – Донецька та Чернігівська). У 1937 р. додалися ще Житомирська, Миколаївська, Полтавська, Кам'янець-Подільська (з 1954 р. – Хмельницька) області. У 1938 р. Сталінська область розділилася на дві – Сталінську (з часом змінила свою назву на Донецьку) та Ворошиловоградську (двічі перейменовувалася в Луганську). У 1939 р. виникли Запорізька, Кіровоградська та Сумська області.

За фасадом радянської державності зміцнювала свої позиції Комуністична партія, яка стала головною державною структурою. ВКП(б) та її регіональна структура КП(б)У на початку 1920-х рр. розчинили у своєму складі нечисленних союзників та ліквідували опонентів. Всередині самої партії під специфічним гаслом “демократичного централізму” поступово запроваджувалася суцільна однастайність поглядів. Внутрішньопартійні дискусії поступово згорталися, а ті, хто виступав проти “генеральної лінії партії” ставали жертвами політичних репресій.

Зазначені зміни пов'язані з встановленням одноосібної влади Й. Сталіна, який у 1922 р. зайняв пост генерального секретаря Центрального комітету РКП(б) та перетворив його на ключову владну посаду, з якою перемістився вже на неофіційну політичну позицію вождя партії та СРСР. Головними інструментами досягнення влади стали механізм партійного керівництва радами, номенклатурні списки посад та репресивні органи.

Партійне керівництво радами, про яке відкрито заявлялося з самого початку встановлення більшовицької влади, поступово набувало чіткої визначеності. Всі основні питання державного значення



в СРСР спочатку розглядали з'їзди, конференції, пленуми ЦК та засідання політбюро ЦК ВКП(б). Потім їх виносили на розгляд з'їздів рад, Центрального виконавчого комітету, його президії, раднаркому. Така схема жорстко закріпилася на союзному, республіканському, регіональному та місцевому рівнях. З 1933 р. в УСРР широко запроваджувалися спільні рішення КП(б)У та РНК УСРР.

Партійність стала набувати обов'язкового значення для вирішення питання щодо призначення будь-якої особи на будь-яку керівну посаду (особливо в системі державного управління). Рішення про призначення радянських керівників ухвалювали партійні керівники. Із 1920 р. у ЦК та губкомах партії стали створюватися обліково-розподільчі відділи, які забезпечували призначення кадрів у всій владній вертикалі та в народному господарстві. Для цього склалися номенклатурні списки посад.

Значення слова “номенклатура” як документу з переліком посад, призначення на які відбувалося або погоджувалося у відповідному партійному органі, поступово було розширене та перенесено на панівну верству радянського суспільства (як аналог негативним словам “партократ”, “бюрократ”, “партфункціонер” тощо).

При цьому належність до правлячої партії не означала автоматичного права впливати на державну політику. Керівники ВКП(б) створили систему, у якій сотні тисяч людей ставали її членами лише для того, щоб бути слухняними виконавцями рішень малочисельної групи керівників. За часів домінування Сталіна партійна верхівка (“внутрішня партія”) мала не тільки бути непохитною щодо визнання розробленої вождем тоталітарної ідеології, але й ще (а це головне) постійно демонструвати особисту відданість вождеві. Партійні маси (“зовнішня партія”) разом із керівниками різних ланок ставали об'єктом репресивної політики. Час від часу партійна верхівка активізувала вступ в партію “представників трудящих”, періодично проводилися “чистки” від опозиціонерів, неактивних партійців та таких, що звинувачувалися у злочинах.

Запроваджена слухняність партійних та радянських керівників різних рівнів в умовах відходу від гуманістичних принципів у пануючій тоталітарній ідеології призвели до того, що виконавцями сталінських вказівок щодо виконання плану хлібозаготівель у роки Голодомору 1932 – 1933 рр. ставали не тільки залучені з-за меж України партфункціонери, але й місцеві уродженці. Широкого розповсюдження в державно-управлінських структурах набули наклепницькі доноси, завдяки яким здобувалося просування по службі.

Партійні працівники нерідко переходили на роботу в радянські органи. Відбувався й зворотній процес. Проте, за часів Сталіна суміщення партійних та радянських посад майже не допускалося. Були певні виключення, які стосувалися самого “вождя народів”. До 1934 р. його влада настільки зміцнилася, що він навіть не потребував посади генерального секретаря ЦК ВКП(б). Біля прізвища Сталін значився “секретар ЦК ВКП(б)”. Але водночас, у 1941 р. він додав до цієї своєї партійної посади ще й державну посаду Голови РНК СРСР, залишивши такий стан речей до кінця свого володарювання.

В УРСР посади керівників КПУ не суміщали з посадами в ВЦВК та РНК. А ось посаду секретаря ЦК КП(б)У та секретаря міського або обласного комітету партії поєднували нерідко.

З 1923 р. ВКП(б) проводила політику коренізації, яка передбачала залучення до партійних та радянських органів місцевих кадрів. В УРСР завдяки цьому до початку 1930-х рр. здійснювалася радянська українізація, наслідком якої стало поширення української мови та розвиток української культури. Найбільш відомими учасниками цього процесу стали наркоми освіти М. Скрипник та О. Шумський.

Важливим важелем впливу в розпорядженні спочатку самої правлячої партії, а потім вождя та невеличкої верхівки були каральні органи, зокрема ті, що продовжували справу чекістів – працівників надзвичайних комісій шляхом застосування терору та репресій проти населення. З ухваленням першої Конституції СРСР вплив ОДПУ на місцях став більшим, ніж партійних органів. Відповідна тенденція зберігалася аж до останніх днів правління Сталіна. При цьому самі каральні органи час від часу підлягали перетворенню та кадровим чисткам. Так, в 1930 р. було ліквідовано республіканські наркомати внутрішніх справ, а значно розширено повноваження ОДПУ. З’явилися позасудові органи у вигляді “трійки” (начальник управління ОДПУ, обласний прокурор та перший секретар обкому КП(б)У). У 1932 – 1934 рр. міліція входила до складу ОДПУ. А в липні 1934 р. було створено союзний наркомат внутрішніх справ, у структурі якого справу ОДПУ продовжило головне управління державної безпеки. Каральні органи були міцною опорою влади під час встановлення адміністративно-командної системи, зміцнення тоталітарного ладу, здійснення докорінних соціально-економічних перетворень (колективізації, індустріалізації, культурної революції тощо).

Враховуючи важливість ідеологічної складової в житті радянського суспільства, у середині 1930-х рр. влада запропонувала нову теоретичну концепцію, на основі якої запровадила зміни в системі

органів державного управління. На зміну гаслу держави “диктатури пролетаріату” із застосуванням інструменту позбавлення виборчого права для “непролетарських верств” прийшло гасло “соціалістичної держави робітників та селян” з загальними, рівним та прямим виборчим правом.

У грудні 1936 р. VIII Всесоюзний з’їзд рад ухвалив нову Конституцію СРСР, яка запропонувала відмінну від існуючої до того систему органів влади. Тоді відмінили з’їзди рад та створили ради на регіональному та субрегіональному рівнях. З’явилася Верховна Рада СРСР як вищий орган державної влади у складі двох палат – Ради Союзу (один депутат від округу з 300 тис. населення) та Ради національностей (по 25 депутатів від союзних республік, 11 – від автономних, 5 – від автономних областей, один – від автономного округу). Верховна Рада обирала свою президію (голова, 11 заступників, по одному від кожної союзної республіки, секретар та 24 члени). Найвищим виконавчим та розпорядчим органом влади як і раніше залишалася Рада Народних комісарів СРСР із союзними та союзно-республіканськими (раніше “об’єднаними”) міністерствами у своєму складі.

Однією з інновацій Конституції СРСР 1936 р. стало закріплення особливого статусу комуністичної партії, яка характеризувалася як “керівне ядро всіх організацій трудящих, як громадських, так й державних”. Зазначене формулювання, з одного боку, відображало реальний стан справ, а з іншого – уводило від визначення реальної ролі партійного апарату ВКП(б) у державному управлінні. Комуністична партія була не тільки ядром державних органів, а й найголовнішим центром державної влади.

Нова Конституція СРСР надала право кожній союзній республіці мати власну конституцію, у якій потрібно було одночасно врахувати особливості республіки та забезпечити повну відповідність загальносоюзному основному закону. Третя українська радянська конституція була ухвалена 30 січня 1937 р. на XIV Надзвичайному з’їзді рад УСРР. Цей останній з’їзд рад в останнє використав стару назву республіки, яка після перестановки слів набула такого вигляду – Українська Радянська Соціалістична Республіка.

Верховна Рада УРСР отримала статус найвищого державного органу влади республіки та єдиного законодавчого органу. Президія Верховної Ради УРСР (голова, два заступники, секретар та 15 членів) мала можливість тлумачити республіканські закони та видавати власні укази, а також скасовувати розпорядження та постанови уряду. Рада Народних Комісарів УРСР визначалася як найвищий виконавчий і

розпорядчий орган державної влади республіки, що був відповідальним перед Верховною Радою. РНК УРСР отримала право видавати постанови та розпорядження на виконання законів СРСР та УРСР, а також постанов та розпоряджень РНК СРСР. Зберігся підхід щодо виділення союзно-республіканських та республіканських наркоматів (до останніх належали наркомати освіти, місцевої промисловості, комунального господарства та соціального забезпечення). З республіканських на союзно-республіканські змінили свій статус наркомати внутрішніх справ, юстиції, охорони здоров'я. Запровадження централізованої планової економіки призвело до створення та закріплення особливого статусу Державної планової комісії як на союзному, так й на республіканському рівнях.

Важливим для здійснення в 1936 – 1937 рр. конституційної реформи в СРСР стали спрощення та уніфікація органів радянської влади на усіх рівнях. Відтепер в областях, округах (вони існували ще певний час), районах, містах, селищах, станицях і селах УРСР утворювалися ради депутатів трудящих. Нова назва рад (“ради депутатів трудящих” замість “рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів”) мала демонструвати, що експлуаторські та інші нерадянські соціальні групи вже ліквідовано.

Обласні, окружні, районні, міські, селищні, станичні та сільські ради депутатів трудящих як місцеві органи державної влади мали оновлюватися вдвічі частіше (раз на 2 роки) аніж Верховна Рада УРСР (раз на 4 роки). Ради створювали виконавчі комітети (голова, заступники, секретар і члени) як свої виконавчі та розпорядчі органи.

Конституція УРСР 1937 р. встановлювала вертикаль радянської влади шляхом запровадження подвійної підзвітності виконкомів як перед радою, що їх обрала, так й перед виконкомом вищестоящої ради. Вищестоящі ради мали право скасовувати рішення нижчестоящих рад. Так само мали діяти й виконкоми. В тексті конституції визначався перелік управлінь та відділів обласних, районних та міських рад.

Сталінська Конституція СРСР та її український аналог проіснували більше 40 років, демонструючи увесь час різкий розрив між задекларованими правами громадян та їх масовим порушенням, особливо під час великого терору 1937 – 1938 рр., що знекривив органи державного управління. При цьому на місце репресованим управлінням завжди знаходилися нові претенденти. Під реорганізацію та чистку потрапили й самі каральні органи. У лютому 1941 р. НКВС СРСР розділився на наркомат державної безпеки (НКДБ) та наркомат внутрішніх справ (НКВС). Для тоталітарної держави, в якій налічувалася

величезна кількість в'язнів, існувала потреба створити та зміцнити управлінську систему, яка контролювала чисельні місця ув'язнення репресованих та засуджених за карні злочини. У 1930 р. створили Головне управління виправно-трудових таборів (російською мовою скорочено ГУЛаг), яке стало найвідомішим підрозділом ОДПУ СРСР (потім НКВС, МВС) та існувало до 1956 р.

Роки другої світової війни спочатку призвели до розширення меж СРСР. У грудні 1939 р. після поразки та нацистської окупації Польщі до УРСР увійшли Волинська, Рівненська, Львівська, Дрогобицька (ліквідована у 1959 р.), Станіславська (з 1962 р. Івано-Франківська) та Тернопільська області. У 1940 р. від Румунії до України перейшли території Північної Буковини та Бессарабії, на яких постали Чернівецька (серпень 1940 р.) та Аккерманська (серпень 1940 р., перейменована в Ізмаїльську в грудні 1940 р., ліквідована в 1954 р.) області. Того ж 1940 р. Молдовська АРСР перетворилася у союзну республіку, вийшовши зі складу УРСР.

З червня 1941 р. територія УРСР була окупована нацистською Німеччиною та її союзниками, які запровадили власний адміністративний поділ та систему управління. Влада УРСР діяла в евакуації в Саратові, а потім у Москві. У 1943 – 1944 рр. відбулося повернення радянської влади на територію України. До складу УРСР увійшла Закарпатська Україна, внаслідок чого у січні 1946 р. була створена Закарпатська область.

Наприкінці Другої світової війни з метою розширення свого представництва у новостворюваній ООН керівництво СРСР пішло на безпрецедентний та несподіваний крок щодо створення союзно-республіканських наркоматів закордонних справ та оборони. В УРСР такі органи влади виникли у лютому 1944 р. Наркомат оборони у 1946 р. перейменували у військове міністерство, а в 1953 р. – у міністерство оборони УРСР. При цьому його діяльність фактично припинилася у жовтні 1945 р., а весь інший час відомство існувало на папері. Період існування міністерства закордонних справ УРСР фактично завершився у березні 1946 р.

У післявоєнний період суттєвих змін у системі державного управління не відбулося. У 1946 р. змінилася назва центральних органів виконавчої влади союзного та республіканського рівнів: із наркоматів вони стали міністерствами. Отже, й самі уряди стали називатися радами міністрів СРСР та УРСР. А в 1952 р. Всесоюзна комуністична партія (більшовиків) осучаснила свою назву, перейменувавшись у Комуністичну партію Радянського Союзу (КПРС). Її українська республіканська організація стала коротшою – КПУ замість КП(б)У.

Жорстка централізована система управління зберігалася до останніх днів правління Сталіна. До завдань державно-управлінських структур УРСР додалися, зокрема, ліквідація наслідків війни та окупації, запровадження змін у нових областях, боротьба з українським національно-визвольним рухом (передусім проти Української повстанської армії).

У післявоєнний період систему державного управління СРСР стало можливим порівнювати з системами інших країн радянського блоку (“соціалістичного табору”). У 1949 р. розпочала свою діяльність Рада економічної взаємодії як міжурядова організація соціалістичних країн.

### **11.3. Державне управління в умовах лібералізації радянського суспільства та наростання кризи адміністративно-командної системи (друга половина 1950-х – перша половина 1980-х рр.)**

Після смерті Сталіна в березні 1953 р. створилися передумови щодо лібералізації адміністративно-командної системи шляхом відмови від масових репресій, запровадження колегіальних підходів в управлінських структурах, проведення деяких реформ. Проте все це відбувалося в межах однопартійної системи, яка не могла існувати без боротьби з тим, хто не визнавав правлячої ідеології.

Ідеологічним підґрунтям тогочасних реформ у державному управлінні було те, що КПРС заявила про повну та остаточну перемогу соціалізму в СРСР (1959 р.). На рубежі 1950 – 1960-х рр. у якості головного гасла поступу вперед партія висунула ідею наближеної побудови комунізму як безкласового суспільства, в якому буде панувати суспільне самоуправління. У партійних документах з’явилася поняття “демократичні принципи державного управління”.

У новій Програмі КПРС (1961 р.) ради називалися “організацією народу”, що поєднує в собі риси державної та громадської організації.

Керівництво КПРС в особі М. Хрущова та його прихильників у 1953 – 1956 рр. поступово відходило від найбільш жорстких форм партійної диктатури, все рішуче виступаючи за десталінізацію. На XX з’їзді партії (1956 р.), який розвінчав культ особи Сталіна, ставилися завдання удосконалити державний апарат. Проте, як і раніше, пропонувалося це робити тільки під партійним наглядом. Тому не

дивно, що у 1958 – 1964 рр. М. Хрущов поєднував посади першого секретаря ЦК КПРС та Голови Ради Міністрів СРСР.

У період десталінізації відбулися певні зміни, що переорієнтували вектор впливу в системі політичного контролю та застосування репресивних засобів. Якщо раніше вождь використовував НКВС – НКДБ – МДБ як свій інструмент тиску на партійну номенклатуру, то у часи десталінізації державна безпека потрапила під контроль партійної еліти. У березні 1954 р. було створено Комітет Державної Безпеки (КДБ) при Раді Міністрів СРСР, який у своїй діяльності вже не використовував масові репресії та позасудових рішень, перейшовши на так би мовити індивідуальну роботу щодо переслідування дисидентів та профілактичну роботу з тими, хто замислювався над доцільністю існування тоталітарної ідеології.

У післясталінський період відбулося розширення територіальних меж республіки, яке мало під собою економічне підґрунтя та разом із тим символізувало інтернаціоналізм та дружбу народів різних республік. У лютому 1954 р. Верховна Рада СРСР ухвалила указ про передачу від РСФСР до складу УРСР Кримської області. Так, з'явилися ще два українські адміністративно-територіальні утворення: Кримська область та місто республіканського значення Севастополь. Того ж року було створено ще й Черкаську область.

У 1957 р. у СРСР було розпочато зміну у системі центральних та республіканських органів влади з метою запровадити децентралізоване управління промисловістю. На зміну галузевому принципу побудови органів влади прийшов територіальний принцип, відповідно до якого ліквідувалися усі промислові міністерства. Створювалися економічно-адміністративні райони, в яких головним органом управління ставали ради народного господарства (раднаргоспи).

Поява раднаргоспів була прикладом повернення до термінології державного управління перших років радянської влади. Вони же створювалися в інших історичних умовах. У грудні 1917 р. у РСФРР було засновано Вищу раду народного господарства, яка стала першим радянським органом управління народним господарством. У 1918 р. коло питань її діяльності була обмежена промисловістю. Створювалися губернські, районні та повітові раднаргоспи. Перша рада народного господарства була створена в Харкові у тому ж грудні 1917 р. У 1920 р. була утворена Українська рада народного господарства, яку фактично підпорядковувала ВРНГ при СНК РСФРР. У 1922 р. Раднаргосп СРСР став дорівнюватися до об'єднаного наркомату, який опікується підприємствами союзного значення вилучивши з відання УРНГ великі

трести та місцеву промисловість. У 1932 р. ВРНГ СРСР перетворена в три промислові наркомати (важкої, легкої та лісної промисловості). Українська Рада народного господарства з вересня 1923 р. стала йменуватися Вища рада народного господарства УРСР. У січні 1932 р. вона перетворилася в наркомат легкої промисловості, оскільки вся важка промисловість на українській території перейшла у відання наркомату важкої промисловості СРСР.

Наприкінці 1950-х рр. на території УРСР виникло 11 економічних адміністративних районів із відповідними раднаргоспами: Вінницький, Луганський, Дніпропетровський, Запорізький, Київський, Львівський, Одеський, Сталінський, Станіславський, Харківський, Херсонський. До складу району належало від однієї до п'яти адміністративно-територіальних одиниць УРСР (областей та міст республіканського значення). У 1960 р. було вже 14 економічних адміністративних районів, а в 1962 р. – 7. Керівники раднаргоспів прирівнювалися до міністерського статусу та підпорядковувалися Раді Міністрів УРСР. У 1960 р. ухвалили рішення щодо створення Української республіканської ради народного господарства (УРНГ), яку мав очолювати голова. До складу УРНГ увійшли, зокрема, керівники усіх раднаргоспів. В 1962 р. з'явилася й Рада народного господарства СРСР. Почавши з децентралізації управління, поборники адміністративно-командної системи, завершили справу централізацією децентралізованого.

На заваді успіху експерименту з адміністративними економічними районами та раднаргоспами стали як збереження адміністративно-командної системи, так й прорахунки у запровадженні нової системи управління (погіршення зв'язків між економічними районами та підприємствами, послаблення оперативності управління, поширення місницьких настроїв тощо). У 1965 – 1966 рр. відбулося повернення до галузевих міністерств.

Непромислові міністерства СРСР та УРСР не були втягнуті в експеримент із раднаргоспами, після утворення яких залишилося 6 загальносоюзних та 9 союзно-республіканських міністерств. В УРСР тоді існувало 8 союзно-республіканських та 9 республіканських міністерств. У 1965 р. замість ліквідованої УРНГ створили ще 9 союзно-республіканських міністерств. З 1957 р. у системі республіканських органів влади з'явилися ще й державні комітети.

Врегулювання діяльності місцевих рад у 1960-ті рр. відбувалося шляхом ухвалення в союзних республіках положень про них. При цьому регіональні органи влади теж стали об'єктом хрущовських реформ. У грудні 1962 р. було зроблено перший крок щодо розподілу обласних



рад на промислові та сільські. За рахунок укрупнення районів зменшилася кількість районних рад. Після поділу районів на промислові та сільські у підпорядкуванні промислових обласних рад та сільських обласних рад вибудувалися дві окремі мережі рад промислових районів та рад сільських районів.

Реформування рад здійснювалося одночасно з поділом 19 обласних організацій КПУ на дві: промислові (очолювані з промисловим обкомом) та сільські (очолювані сільським обкомом). Поза межами цих інновацій залишилися обкоми шести західних областей. Відповідні реформи відбувалися в профспілкових та комсомольських організаціях. Ці зміни також викликали негативні наслідки в організації управління та були відмінені після відсторонення від влади їх головного натхненника.

Союзне керівництво у період “відлиги” поряд із декларуванням колективного керівництва та певними реальними кроками у напрямі колегіальності та демократичних дискусій вирішувало кадрове питання в УРСР на власний розсуд, демонструючи власну прихильність до окремих осіб та жорстку вимогливість до інших. Так, у 1963 р. М. Хрущов швидко підвищив М. Підгорного та “заслав” Голову Ради Міністрів УРСР В. Щербицького до Дніпропетровського промислового обкому КПУ, позбавивши його посади не зважаючи на статус кандидата у члени Президії ЦК КПРС. З часом, Л. Брежнев підтримав В. Щербицького як свого земляка, довіривши йому посаду першого секретаря Компартії України та члена політбюро ЦК КПРС.

Вододілом між “періодом відлиги”, коли відбувалися державно-управлінські реформи М. Хрущова, та “періодом застою”, коли адміністративно-командна система опинилася у кризовому стані, вважається жовтневий 1964 р. пленум ЦК КПРС, який “привів” на посаду першого секретаря (з 1966 р. – генерального секретаря) ЦК КПРС Л. Брежнева. Так склалося, що обидва радянських лідера були вихідцями з України, але уособлювали різні течії у партійній та державній верхівці.

Після сміливих, але недостатньо підготовлених реформ часів Хрущова, виник певний запит на зважений підхід до державного управління без радикальних змін. Те, що спочатку було проявом виваженості та поміркованості з часом перетворилося на суцільний консерватизм та опір усьому, що сприяло б прогресивним змінам.

За лінію поведінки керівництва партії та держави було взято підхід, відповідно до якого повторення ідеологічних догм мало замінити пошук нових шляхів покращення ситуації. Основним стало гасло про побудову

розвинутого соціалізму у СРСР та перелічення його досягнень. При цьому партійні верхи не спромоглися навіть відкоригувати текст Програми КПРС, в якій до кінця 1980-х містилося положення про те, що у 1980 р. в Радянському Союзі буде побудовано комунізм.

Органи державної влади СРСР спромоглися на запровадження деяких реформ у сфері економіки. У вересні 1965 р. завдяки Голові Ради Міністрів СРСР О. Косигіну було розпочато здійснення певної лібералізації та демократизації господарської системи. Це дозволило, зокрема, покращити планування, створити нові галузі промисловості, прискорити запровадження наукових розробок в виробництві (створення науково-виробничих об'єднань) тощо. Реформи були швидко згорнуті. Влада виявилася нездатною відповісти на усі внутрішні та зовнішні виклики, які постійно збільшувалися в контексті протистояння СРСР та США.

Під гаслами інтернаціоналізму союзне керівництво посилило тиск навіть на компартійне керівництво України, звільнивши з посади у травні 1972 р. першого секретаря ЦК КПУ П. Шелеста, попередньо звинувативши його у “примиренському ставленні до проявів націоналізму”. В УРСР посилилася активність КДБ щодо арештів та передачі до суду справ проти представників української національної інтелігенції.

7 жовтня 1977 р. Верховна Рада СРСР ухвалила нову союзну конституцію. Основний закон союзної держави містив посилання на ідеї наукового комунізму, будівництво комунізму, комуністичну мораль, комуністичний ідеал, цілі комуністичного будівництва тощо. Багато уваги приділялося восхваленню соціалістичної загальнонародної держави. З'явилося й посилання на радянський народ, який комуністичні ідеологи охарактеризували як нову історичну спільноту. Зазначенні положення мали транслюватися й в республіканські конституції.

Концепція радянської державності та джерела державно-управлінських повноважень були визначені тезою про те, що народ здійснює державну владу через ради, яким підконтрольні та підзвітні усі інші державні органи.

В конституційних документах СРСР та союзних республік закріпилася нова назва рад: замість “рад депутатів трудящих” йшлося про “ради народних депутатів”. Це теж мало символізувати позитивні зміни у радянському суспільстві.

Після ухвалення нової Конституції СРСР з метою владної легітимізації вищого партійного керівництва Л. Брежнев посів посаду

Голови Президії Верховної Ради СРСР. Це мало ліквідувати наявні невідповідності, до яких, зокрема, належало й те, що Генеральний секретар ЦК КПРС був Головою Комітету оборони та Головнокомандувачем Збройних сил СРСР. До речі, у 1964 р. Брежнєв залишив посаду Голови Президії Верховної Ради та перейшов на посаду секретаря ЦК КПРС.

Четверта радянська конституція України була ухвалена 20 квітня 1978 р. У ній, відповідно до Конституції СРСР, було визначено основні засади державного управління в республіці. Ради народних депутатів (Верховна Рада УРСР, обласні, районні, місцеві, районні в містах, селищні, сільські) об'єднувалися в “єдину систему органів державної влади”. Строк повноважень ВРУ становив п'ять років, а місцевих рад – два з половиною.

Верховна Рада УРСР характеризувалася як “найвищий орган державної влади”. На відміну від попередньої конституції 1937 р., її статус як “єдиного законодавчого органу” не визначався. Підставою для цього стала нова конституційна норма про те, що закони в УРСР дозволялося приймати не тільки рішенням Верховної Ради, а ще й шляхом народного голосування (референдумом), оголошеного Верховною Радою.

Верховна Рада УРСР обирала голову та чотирьох його заступників (при кількості в 650 депутатів). Президія була постійно діючим органом ВРУ та здійснювала функції найвищого органу державної влади республіки у період між її сесіями. У складі президії ВРУ перебували Голова, три заступника, секретар та двадцять членів. На період між сесіями Верховної Ради її президія отримала право вносити зміни до чинних законодавчих актів УРСР. До того ж вона постійно могла надавати тлумачення республіканських законів. Їй також доручалося здійснення керівництва діяльністю місцевих рад, що створювали наскрізну владну вертикаль.

Уряд називався Рада Міністрів УРСР. Він визначався як найвищий виконавчий й розпорядчий орган державної влади. До складу уряду могли належати її голова, заступники, міністри, голови державних комітетів та керівники інших органів й організацій УРСР. Уряд мав відповідальність тільки перед Верховною Радою, а підзвітність ще й перед Президією Верховної Ради.

“Рада Міністрів УРСР правомочна вирішувати всі питання державного управління, віднесені до відання Української РСР, оскільки вони не входять, згідно з Конституцією, до компетенції ВР Української РСР, Президії ВР Української РСР”, – зазначалося в Конституції. Уряд

вибудовував іншу владну вертикаль через “керівництво діяльністю” виконавчих комітетів місцевих рад. Рада Міністрів отримала можливість створити власну президію.

В Конституції 1978 р. вже не визнався перелік союзно-республіканських та республіканських міністерств. У другій половині 1960-х – середині 1970-х рр. кількість союзно-республіканських міністерств коливалася від 27 до 29, республіканських – від 5 до 6.

Відповідно до визначених у СРСР теоретичних засад державного управління ради належали до органів державної влади, а виконкоми рад – до органів державного управління. Про місцеве самоврядування в нормативно-правових документах не згадувалося. В наукових працях заперечувалася його необхідність через особливий демократичний тип радянської влади. У 1978 р. ради відповідного рівня визначалися як органи державної влади в областях, районах, містах, районах у містах, селищах і селах. Передбачалася наявність окремих законів про місцеві ради.

На відміну від Конституції УРСР 1937 р. у новому основному законі з’явилася згадка про постійні комісії місцевих рад, їх участь у підготовці рішень та у забезпеченні їх виконання. Збереглася ієрархія в системі рад, відповідно до якої місцева рада мала право скасувати акти “нижчестоящих” рад “у разі невідповідності цих актів законодавству”. Така ж вертикаль існувала в системі виконавчих комітетів рад, які діяли на основі рішень ради, що її обрала, та “вищестоящих органів державної влади і управління”. У новій конституції вже не наводився перелік відділів виконавчих комітетів місцевих рад, як це було у 1937 р.

Конституційна реформа 1977 – 1978 рр. конкретизувала основні положення щодо системи державного управління в СРСР та УРСР та привела термінологію відповідно до нових концептуальних положень правлячої комуністичної партії. Проте зазначені “планові удосконалення” не впливали на процеси, які викликали наступний розпад СРСР, зміну влади та демонтаж існуючої державно-управлінської системи.

Адміністративно-командна система державного управління в СРСР, побудована на основі одержавлення усіх сфер економіки, все ж таки дозволяла задовольняти широкий комплекс соціально-економічних та культурних потреб громадян. Держава забезпечувала безкоштовну освіту, охорону здоров’я, отримання житла, доступного санаторно-курортного обслуговування, організації дозвілля дорослих, молоді та дітей. Функціонувала розвинута мережа спортивних, культурно-освітніх, позашкільних та інших закладів, що фінансувалися з

державного бюджету або утримувалися підприємствами. Проте у 1970 – 1980-ті рр. почали виникати серйозні проблеми щодо реалізації державної політики у всіх сферах, стала поширюватися корупція. Наявний економічний устрій та суспільно-політичний лад опинилися у кризовому становищі.

#### **11.4. Реформування державного управління в СРСР та Україні у роки перебудови (1985 – 1991 рр.)**

Наростаючі кризові явища в радянській економіці супроводжувалися змінами в суспільному житті, породжуючи зрушення в системі державного управління. Невідповідність проголошених ідеологічних гасел реальним вимогам часу стала очевидною навіть для керівників КПРС, які почали шукати шляхи виходу з кризи. У квітні 1985 р. новим генеральним секретарем партії М. Горбачовим було запропоновано нову ідеологічну концепцію “перебудови” під гаслами демократизації соціалістичної держави. Поступово процес вийшов з-під контролю правлячої партії та призвів до ліквідації моно партійної диктатури.

У середині 1980-х рр. мережа партійних комітетів у областях, містах, районах, районах у містах була доволі міцною. Структурні підрозділи партійних комітетів дублювали функції відділів обласних, районних, міських та районних у містах рад. У селах їх функцію виконували парткоми колгоспів та радгоспів. Гасла “прискорення”, “перебудови”, “демократизації” та “гласності” забезпечили масову заміну номенклатурних посадовців у партійних, радянських, комсомольських та інших органах. Згодом КПРС стала втрачати свій вплив та членську базу. Виникли нові партії, які прагнули бути представленими в державно-управлінських структурах усіх рівнів. Лунали вимоги відмінити конституційні положення про роль КПРС у суспільстві.

Генеральний секретар ЦК КПРС М. Горбачов продовжив традицію своїх попередників, які для зміцнення своїх позицій поєднували партійну та державну посади. У жовтні 1989 р. він став Головою Верховної Ради СРСР. У березні 1990 р. його обрали Президентом СРСР. При цьому він не полишав посади партійного керівника.

У системі державного управління союзного рівня поступово відбувалися зміни, які, з одного боку, повертали до життя інститути влади часів становлення радянської влади, а з іншого – запроваджували інститути, що були розповсюджені в країнах із демократичним устроєм.

Подібно до того, як на початку 1960-х рр. повернулися до поняття “ради народного господарства”, що існували на місцях у 1918 – 1932 рр., так у другій половині 1980-х рр. відтворили в оновленій формі з’їзди рад.

1 грудня 1988 р. у Конституцію СРСР було внесено положення про з’їзд народних депутатів СРСР як найвищий орган державної влади. Чергові з’їзди мали проводитися один раз на рік. Право на скликання позачергового з’їзду отримали, зокрема союзні республіки. Водночас саме з’їзд мав затверджувати Голову Ради Міністрів СРСР, обирати Верховну Раду СРСР, її голову. Відповідно, Верховна Рада СРСР стала йменуватися постійно діючим законодавчим, розпорядчим і контрольним органом державної влади СРСР. У складі Верховної Ради створювалися дві рівноправні та кількісно рівні палати – Рада Союзу і Рада національностей.

Ідея запровадити з’їзди рад не була обмежена тільки союзним рівнем. Одночасно було затверджено конституційну норму про з’їзди рад народних депутатів союзних республік як найвищі органи державної влади в них. Але в УРСР зазначений сценарій не реалізували, обмежилися тільки наявністю Верховної Ради. Скористатися цим дозволили зміни до Конституції СРСР від 20 грудня 1989 р., дозволили республікам вирішувати самим питання щодо необхідності з’їздів рад. Всього у 1989 – 1991 рр. відбулося п’ять з’їздів народних депутатів СРСР. На третьому з’їзді рад (березень 1990 р.) було виключено з Конституції СРСР положення про керівну роль КПРС, а на п’ятому з’їзді рад (вересень 1991 р.) – припинено існування Радянського Союзу.

Заснування поста Президента СРСР як посади глави держави продемонструвала готовність вже суттєво оновленого правлячого класу країни звернутися до запровадження тих інститутів державного управління, які раніше були неможливими згідно концепції “влади рад”. У березні 1990 р. посада Президента СРСР була затверджена одночасно зі скасуванням норми про керівну роль КПРС. Спочатку визначалося тільки те, що Президент СРСР є главою держави. А в грудні 1990 р. додалося конституційне положення про те, що він “очолює систему органів державного управління і забезпечує їхню взаємодію з найвищими органами державної влади СРСР”. Передбачалося, що главу держави необхідно обирати на загальних, прямих, таємних виборах. Проте, вибори першого і єдиного Президента СРСР відбулися у березні 1990 р. з’їздом народних депутатів СРСР. Фактично не було запропоновано альтернативи М. Горбачову. У грудні 1990 р. з’явилася посада Віце-президента СРСР, якого мали обирати разом із главою держави. Віце-президент СРСР за президентським дорученням мав

виконувати окремі повноваження глави держави і замінити його у разі відсутності та неможливості здійснення своїх повноважень. До повноважень Президента СРСР було віднесено питання представлення Верховній Раді СРСР кандидатури на пост глави уряду. Передбачалася можливість запровадження тимчасового президентського правління.

Уряд СРСР певний час зберігав назву Рада Міністрів СРСР, а у грудні 1990 р. був перейменований в Кабінет Міністрів СРСР. Тоді ж цей “виконавчо-розпорядчий” орган влади підпорядковували Президентові СРСР. Починаючи з грудня 1990 р. саме президент мав формувати уряд, вносити зміни до його складу, представляти кандидатуру для призначення на пост прем’єр-міністра на розгляд Верховної Ради СРСР, за погодженням з якою увільняв як керівника уряду, так й окремих його членів.

З самого початку при Президентові СРСР передбачалася Рада Федерації, очолювана ним самим та за участі найвищих державних службових осіб республік. У грудні 1990 р. до складу Ради Федерації додали ще й Віце-президента СРСР. З березня до грудня 1990 р. діяла норма про те, що при главі держави має діяти Президентська Рада задля “вироблення заходів щодо реалізації основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики СРСР, гарантування безпеки країни”. Проте цей орган, який мав засідати спільно з Радою Федерації, виявився непотрібним після підпорядкування Президентові СРСР союзного уряду.

Новим органом влади став Комітет конституційного нагляду СРСР, запроваджений у грудні 1989 р. Це був квазісудовий орган, який розглядав як доповнення до з’їзду народних депутатів.

У часи перебудови відбулися інновації в системі державного управління України. У жовтні 1989 р. до тексту Конституції УРСР було внесено зміни, які запроваджували нові поняття, що наближали державно-управлінські підходи до концептуальних засад демократичної держави. Так, з’явилося положення про ради як “систему представницьких органів”. Щоправда, ще залишалася їх характеристика як “органів державної влади” (ст. 78). Помітною новацією стало те, що Конституція СРСР запровадила посаду голови ради. Раніше обходилися лише визначенням посади голови виконавчого комітету ради. Для обласних, районних, міських, районних у містах рад передбачили створення президій, які раніше могла створювати лише Верховна Рада.

Верховна Рада УРСР отримала суттєво ширший перелік повноважень. До нововведень належало виключне повноваження щодо визначення “порядку організації і діяльності республіканських і місцевих

органів державної влади і управління”. Якщо у 1978 р. до республіканської конституції записали лише три позиції виключних повноважень Верховної Ради (один абзац), то у 1989 р. – вже 33 (більше двох сторінок). При цьому повноваження Президії Верховної Ради розширилося несуттєво, частково відбувся їх перерозподіл на користь самої Верховної Ради. Голова Верховної Ради УРСР отримав статус найвищої службової особи республіки. Його обирали з переліку народних депутатів Верховною Радою таємним голосуванням. Час перебування на посаді обмежувався двома строками поспіль. Склад найвищого органу державної влади республіки скоротився на 200 осіб і становив вже 450 народних обранців.

У жовтні 1989 р. з’явився Комітет конституційного нагляду УРСР, який мав обиратися Верховною Радою на десять років “з числа спеціалістів у галузі політики, права”. Нове утворення мало бути незалежним органом, який подає висновки та здійснює нагляд щодо відповідності проєктів законів, рішень уряду актів місцевих рад, інших державних органів і громадських організацій до Конституції УРСР.

Важливою подією в історії державного управління стало схвалення Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 р. “Декларації про державний суверенітет України”, в якій на перше місце було поставлене питання самовизначення української нації та заявлено про “національну державність українського народу”. В тексті документу поряд із назвою УРСР використовувалася назва Україна. У Декларації містилося положення, яке поклало край пануванню концепції особливостей радянської державності як влади рад. Було визнано за необхідне задекларувати наступну загальносвітову демократичну норму: “Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову”.

У жовтні 1990 р. в умовах зміцнення багатопартійності з тексту Конституції УРСР вилучили статтю про керівну роль комуністичної партії, перетворили Комітет конституційного нагляду в Конституційний суд. При висвітленні питання про діяльність республіканського уряду Верховна Рада УРСР прибрала посилання на закони СРСР та рішення Верховної Ради СРСР як основу для ухвалення відповідних урядових рішень. Відтоді Рада Міністрів УРСР мала користуватися виключно республіканським законодавством. У квітні 1991 р. Голова Ради Міністрів УРСР став Прем’єр-міністром УРСР, а у травні того ж року сам уряд як найвищий орган державного управління республіки отримав найменування Кабінет Міністрів України.

Питання запровадження інституту президента в УРСР мало свої особливості. У Конституції СРСР при запровадженні посади союзного



президента створення такого посту в республіках не передбачалося. В концепції Нової Конституції України, ухваленій Верховною Радою УРСР 14 червня 1991 р., містилася норма про президентську республіку, запровадження постів президента та віце-президента. 5 липня 1991 р. на виконання цього наміру Верховна Рада республіки заснувала пост Президента УРСР. Одночасно ухвалили закони “Про Президента Української РСР”, “Про вибори Президента Української РСР”. Вибори глави держави призначили на 1 грудня 1991 р.

У червні 1991 р. в адміністративно-територіальному устрої та системі державного управління УРСР відбулася суттєва зміна: Кримську область рішенням Верховної Ради України було перетворено в Кримську Автономну РСР. Практика створення автономних утворень була поширеною з самого початку існування СРСР. Враховуючи досвід включення до складу УРСР в 1924 – 1940 рр. Молдавської РСР, можна було послатися на наявність прецеденту в українській історії.

3 травня 1990 р. Верховна Рада УРСР розпочала новий етап своєї історії, ставши постійно діючим парламентом із наявністю фракцій (комуністичної більшості у формі парламентської групи “За Радянську суверенну Україну” або “групи 239” та антикомуністичної опозиції у формі Народної Ради). На початку діяльності Верховної Ради УРСР дванадцятого скликання, яка стане парламентом незалежної України першого скликання, розклад сил був 73 %, порівняно із 27 % на користь комуністів, більшість із яких поступово переходили з табору ортодоксів у табір “суверен-комуністів” (прихильників зміцнення української державності). Головою парламенту спочатку став перший секретар ЦК КПУ В. Івашко. Потім його змінив другий секретар ЦК КПУ Л. Кравчук, який згодом із позицій “суверен-комуніста” перейшов на платформу незалежної України.

Одним із завдань влади перебудовного періоду стало скорочення кількості державно-управлінських структур та чисельності їх працівників. Було удосконалено структуру Ради Міністрів СРСР та ліквідовано 14 міністерств і відомств. У травні 1991 р. перелік міністерств та інших центральних органів державного управління УРСР вперше затвердили окремим республіканським законом.

Керівництво УРСР активно впливало на підготовку нового союзного договору. В умовах серйозних відцентрових тенденцій в республіках союзний центр прийняв рішення про проведення загальносоюзного референдуму 17 березня 1991 р. із метою підтримки оновленої федерації. За це висловилося 70 % українських учасників референдуму. А проведене одночасно республіканське опитування

дало 80 % голосів на підтримку того, щоб Україна повинна бути у складі Союзу Радянських Суверенних держав на засадах своєї Декларації про державний суверенітет.

У перебудовний період мало місце повернення ще однієї норми загально цивілізованого суспільного розвитку – ідеї запровадження місцевого самоврядування в СРСР та УРСР. Після перемоги більшовиків концепція радянського будівництва передбачала, що всі органи влади є державними. Тоді доводилося, що радянське суспільство не потребує ніякого місцевого самоврядування. Проте в умовах демократичних перетворень та зняття “залізної завіси” стало можливим подивитися на марксистсько-ленінську концепцію влади критично без побоювання бути притягнутим до кримінальної відповідальності за антирадянську пропаганду.

Наявність певних особливих рис обласних, районних, міських, районних у містах, селищних та сільських рад була зазначена в Конституції СРСР 1978 р. У її тексті був наявний термін “місцеві ради народних депутатів”, які мали право “вирішувати усі питання місцевого значення, виходячи із загальнодержавних інтересів та інтересів громадян, які проживають на території ради”.

Перший крок у напрямку визнання права місцевого самоврядування на існування зробила Верховна Рада СРСР, ухваливши 9 квітня 1990 р. Закон “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР”. Деякі згадки про місцеве самоврядування з’явилися в Конституції СРСР. В УРСР відповідний закон під назвою “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” з’явився 7 грудня 1990 р. Головним наслідком цього кроку стало визнання принципу та запровадження влади місцевого самоврядування в Україні. Проте містилися в новому законі й серйозні протиріччя. Так, ради називалися “державними органами місцевого самоврядування”. Було запроваджено поняття “органи територіального громадського самоврядування”. Цей елемент системи місцевого представляли комітети і ради мікрорайонів, житлових комплексів, домові, вуличні, квартальні, дільничні, селищні, сільські комітети та інші органи.

Останньою подією перебування України у складі СРСР стала невдала спроба групи вищих керівників союзної держави (віцепрезидент, прем’єр-міністр, міністри оборони, внутрішніх справ, голова КДБ та інші) повернути усе на позиції жорсткого централізму шляхом відсторонення М. Горбачова та проголошення приходу до влади Державного комітету з надзвичайного стану (ДКНС – ГКЧП російською

мовою) з 19 серпня 1991 р. Проте вже 21 серпня заколотники зазнали поразки. В УРСР у дні перевороту у Москві діяли легітимні органи влади, які не підтримали ДКНС. Внаслідок серпневих подій 1991 р. змінився порядок денний розвитку України. Питання “новий союзний договір”, який керівник центру та республік мали підписати 20 серпня 1991 р., втратило будь-яку актуальність. Виникло питання проголошення незалежності. Стара адміністративно-командна система після втрати монопольної ролі КПРС ще чинила опір, але поступово втрачала свої позиції. Після путчу вона підлягала демонтажу. Одночасно ліквідовувалася радянська федерація, головні засади якої базувалися на ідеях, які вже не розділяли керівні еліти колишніх радянських республік.

## РОЗДІЛ 12

### СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ

- 12.1. Формування пострадянської політичної системи і розбудова основних інститутів незалежної Української держави.
- 12.2. Регіональні аспекти суспільної стабільності в Україні.
- 12.3. Реформування адміністративно-територіального устрою України. Проблеми децентралізації та демократизації влади.
- 12.4. Реформування державного управління в сучасній Україні.

#### **12.1. Формування пострадянської політичної системи і розбудова основних інститутів незалежної Української держави**

Початком розбудови сучасної незалежної української держави можна вважати прийняття 16 липня 1990 р. Верховною Радою УРСР “Декларації про державний суверенітет”, яка проголосила невід’ємне право українського народу на самовизначення, верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади республіки в межах її території. Історичне значення Декларації полягало у тому, що вона започаткувала мирне відродження незалежності України.

Прийняття 24 серпня 1991 р. Верховною Радою Акту проголошення незалежності України припинило існування Української Радянської Соціалістичної Республіки і проголосило появу незалежної держави – Україна. Це був документ історичної ваги, підтверджений всенародним референдумом 1 грудня 1991 р. У ньому брало участь 84,2% виборців, із яких 90,3% проголосували за незалежність України. Президентом України було обрано Л. Кравчука.

У процесі становлення сучасної національної української державності дослідники визначають окремі етапи формування й розвитку системи державного управління незалежної України, що враховують:

- формування пострадянської політичної системи і розбудову основних інститутів держави, визначення засад зовнішньої та внутрішньої політики незалежної України (грудень 1991 р. – жовтень 1994 р.);
- становлення вертикалі виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, затвердження конституційних засад життя суспільства і держави (жовтень 1994 р. – листопад 1999 р.);

– подальший розвиток політичної системи, становлення громадянського суспільства, політична боротьба щодо перспектив внутрішньої та зовнішньої політики України (листопад 1999 р. – грудень 2004 р.);

– реформування системи державного управління та місцевого самоврядування на засадах оновленої Конституції в редакції від 8 грудня 2004 р., перехід від президентсько-парламентського до парламентсько-президентського типу республіканського устрою в Україні (січень 2005 р. – вересень 2010 р.);

– повернення до президентсько-парламентського типу республіканського устрою, відновлення дієздатної вертикалі виконавчої влади та, одночасно, розгул корупції у всіх ешелонах влади, провал євро інтеграційної політики, управлінська криза і крах владного режиму на внаслідок активізації громадянського суспільства та патріотичних рухів (жовтень 2010 р. – початок 2014 р.);

– проведення демократичних реформ в умовах боротьби за відновлення суверенітету та територіальної цілісності української держави внаслідок агресії Російської Федерації, незаконної анексії Криму, ескалації сепаратистських бунтів у південно-східних регіонах України й антитерористичної операції на цій території (початок 2014 р. до тепер).

28 червня 1996 р. відбулося прийняття Верховною Радою нової Конституції України, згідно з якою Україну було проголошено суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1). Вперше сучасна характеристика державного устрою України з'явилася в Конституційному договорі між Президентом України та Верховною Радою України від 8 червня 1995 р.: “Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, яка утворена на основі здійснення українським народом свого суверенного права на самовизначення, виражає волю народу і захищає інтереси своїх громадян. В Україні діє принцип верховенства Права” (ст. 1).

Відповідно до Конституції України 1996 р., главою держави, гарантом державного суверенітету, цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини і громадянина є Президент України. Влада представлена трьома гілками: законодавчою – Верховна Рада України; виконавчою – Кабінет Міністрів, центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації; судовою – Верховний Суд, Конституційний Суд, суди загальної та спеціальної юрисдикції.

Президент України є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 102).

Верховна Рада України – єдиний орган законодавчої влади в Україні. До повноважень Верховної Ради належить (ст. 85): внесення змін до Конституції України, призначення всеукраїнського референдуму; прийняття законів, затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; призначення виборів Президента України, заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України, розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (ст. 75, 85).

Кабінет Міністрів – вищий орган у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України (ст. 113). Кабінет Міністрів забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України (ст. 116).

Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами (ст. 124). Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України (ст. 125). Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України (ст. 147).

Прийняття нової Конституції України підбило підсумки періоду розбудови незалежної держави. Але в соціально-економічній сфері ситуація залишалася вкрай складною: по-перше, народне господарство України не було самодостатнім і залежало від виробничої кооперації з економіками всіх колишніх союзних рес- публік, а, по-друге, воно перебувало в стані глибокої системної кризи, що розпочалася ще за часів СРСР. Саме у сфері реформування економіки та створення ефективної демократичної політичної системи Україна складала головний іспит на право вважатися розвиненою соціальною правовою європейською державою.

Наступним кроком у розбудові політичної системи України та у трансформації системи державного управління стала конституційна реформа, що передбачала демократизацію системи влади, відмову від радянських стандартів і підходів до її організації та здійснення, уникнення дублювання функцій та невідповідність повноважено. Досягнення таких амбітних завдань передбачалося шляхом переходу від президентсько-парламентського до парламентсько-президентського устрою

української республіки. Було прийнято Закон України “Про внесення змін до Конституції України” № 2222 від 8 грудня 2004 р., що містив зміни щодо складу, форми обрання та умов дострокового розпуску Верховної Ради, строку її повноважень, прав народних депутатів, умов дострокового припинення їхніх повноважень, формування і функціонування парламентської більшості, механізму формування Кабінету Міністрів і призначення Прем’єр-міністра. Згідно з цим законом, значно розширювалися повноваження Верховної Ради, зростає її вплив на діяльність Уряду, більш жорсткими стали вимоги до народних депутатів у частині фракційної дисципліни тощо. Зміни до Конституції України набрали чинності з 1 січня 2006 р., але найбільш вагомим положенням – про принципи формування парламентської коаліції (більшості), правила призначення Прем’єр-міністра і Кабінету Міністрів, про так звані “імперативний мандат” народних депутатів – тільки з дня набуття повноважень Верховною Радою України, обраною 26 березня 2006 р.

Особливої гостроти набуло протистояння між двома політичними інститутами – Президентом та Кабінетом Міністрів. Попри сподівання ініціаторів і прихильників, конституційна реформа призвела до розбалансування системи державного управління, посилила протистояння між Верховною Радою, Президентом та Урядом України, спровокувала внутрішню боротьбу в середині виконавчої гілки влади, суттєво ускладнила діяльність місцевих органів державного управління. Конституційну реформу не було доведено до логічного завершення, а саме до реформування конституційних засад діяльності органів місцевого самоврядування, що повинні були обумовити передачу владно-розпорядчих повноважень від місцевих державних адміністрацій виконавчим органам відповідних рад.

Після тривалої політичної боротьби, зокрема під час президентських виборів 2010 р., Конституційний Суд України, враховуючи зазначені проблеми, у зв’язку з порушенням конституційної процедури її розгляду та прийняття скасував конституційну реформу. У державі було відновлено дію Конституції України в редакції 28 червня 1996 р. Україна повернулася до президентсько-парламентської форми республіканського устрою.

Новітня українська Конституція остаточно затвердила принцип поділу влади в державі. В Україні відтворена система місцевого самоврядування. Місцеві ради перестали бути формальними представниками державної влади на своїй території, а властивий радянській епосі принцип підпорядкованості нижчестоящих рад

вищестоящим був скасований. У країні сформувалася єдина ієрархічна вертикаль органів державної влади – від Кабінету Міністрів до районних державних адміністрацій. Значний обсяг владних повноважень сконцентрований у руках Президента. Така система управління дала змогу уникнути відцентрових тенденцій, які є небезпечними в перехідний період, але вона стримує поступ України до втілення демократичних принципів організації влади на засадах верховенства права, рівності перед законом, поваги до гідності людини та недискримінації.

## **12.2. Регіональні аспекти суспільної стабільності в Україні**

Регіональний чинник в Україні традиційно має значний вплив на політичні процеси. Регіональна політика, яка проводилася в незалежній Україні не була послідовною. В її формуванні й розвитку можна виділити чотири етапи.

Перший етап охоплює 1991 – 1994 рр. і характеризувався формуванням регіональних еліт та їх спробами виходу на загальнодержавний рівень.

У 1992 – 1993 рр. законодавство забезпечувало зміцнення центральної влади та підпорядкованість їй регіональних еліт шляхом запровадження інституту представника Президента України на місцях. Відповідно до Закону України “Про представника Президента України” від 5 березня 1992 р., представник Президента України визначався як глава місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві, Севастополі, районі, районах міст Києва і Севастополя. До його основних повноважень належали: забезпечення реалізації актів законодавчої і виконавчої влади; координація діяльності відповідних органів внутрішніх справ, національної безпеки, оборони, статистики та інших органів, підпорядкованих центральним органам державної виконавчої влади; здійснення контролю за додержанням органами державної виконавчої влади, органами місцевого і регіонального самоврядування, а також підприємствами, організаціями і установами, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, іншими юридичними особами Конституції і законів України, указів Президента України, інших актів законодавчої і виконавчої влади; зупинення дії актів..., що суперечать Конституції і законам України, указам Президента України, іншим актам законодавства, та звернення до суду з позовом про визнання їх недійсними; представлення інтересів держави



у судах та органах місцевого і регіонального самоврядування; утворення відділів, управлінь, інших служб місцевої державної адміністрації, призначення їх керівників, за винятком керівників місцевих органів міністерств, державних комітетів, інших центральних органів виконавчої влади; організація розробки проектів бюджету, програм економічного і соціального розвитку відповідної території, місцевих екологічних програм і подання їх на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету і цих програм.

Ст. 14 цього закону надавала представнику Президента України право видавати розпорядження, які розглядалися як обов'язкові для виконання органами місцевого і регіонального самоврядування, всіма розташованими на відповідній території підприємствами, організаціями і установами, громадськими об'єднаннями, а також посадовими особами і громадянами.

Законом України “Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим” від 17 грудня 1992 р. це Представництво визначалося органом державної виконавчої влади України. Воно створювалося Президентом України на чолі з постійним представником Президента України, який призначався на посаду і звільнявся з неї Президентом України. До переліку нормативно-правових актів, що регулювали систему відносин між центром і регіонами, необхідно зарахувати і затверджене Указом Президента України від 24 липня 1992 р. “Положення про місцеві державні адміністрації”, в якому державні адміністрації визначались як місцеві органи виконавчої влади і встановлювалося коло їхніх повноважень.

Значна частина повноважень, які було делеговано державним адміністраціям, перетинались із повноваженнями органів місцевого самоврядування, що викликало численні конфлікти між ними і створювало прецеденти втручання місцевих органів державної виконавчої влади у справи місцевого самоврядування. Широкі повноваження закріплювалися за місцевими адміністраціями і в галузі управління комунальною власністю та розвитку місцевого господарства, що спричинило не лише локальні суперечки між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а й породжувало постійний конфлікт між цими двома інститутами.

При цьому двома найбільшими проблемами з усіх тих, з якими стикалася виконавча влада в зазначений період, були: правове регулювання діяльності центральних органів виконавчої влади; по-друге співвідношення повноважень органів влади на місцях. Стосовно першої проблеми, так і не було визначено, статус яких центральних органів

має регулюватися нормативними актами Верховної Ради, яких – нормативними актами Президента, а яких – Кабінету Міністрів України. Що ж до другої проблеми, то з суто юридичного боку – все мало досить узгоджений вигляд: державні функції було покладено на місцеві органи виконавчої влади в особі представників Президента України та місцеві державні адміністрації, а захист колективних інтересів населення сіл, селищ, районів у містах, міст, районів та областей було делеговано органам місцевого та регіонального самоврядування. Але на практиці все було не так гармонійно. Фактично виконавча влада постала перед проблемою “двовладдя” на місцях, яке багато в чому зумовлювалось авторитаризмом у діях місцевих державних адміністрацій, які послідовно намагались перевести ці органи під свій контроль.

Внесення змін до зазначеної структури було зумовлено прийняттям Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” від 3 лютого 1994 р., в якому органами місцевого самоврядування в Україні було визнано сільські, селищні, районні, міські, районні у містах і обласні ради. Ці ради наділялися власною компетенцією, в межах якої вони могли діяти самостійно, а їх голови та очолювані ними виконавчі комітети у порядку і в межах, визначених законом, здійснювали делеговані їм повноваження державної виконавчої влади. Водночас у законі зазначалося, що голови сільських, селищних, районних, міських, районних у містах і обласних рад та очолювані ними виконавчі комітети є підзвітними і підконтрольними відповідним радам, але з питань здійснення делегованих їм повноважень державної виконавчої влади вони підпорядковані Кабінету Міністрів України, а також голові та виконавчому комітету ради вищого рівня.

Результатом цих змін стало скасування інституту представників Президента України. Натомість створювалися виконкоми обласних та районних рад із повноваженнями органів регіонального самоврядування, яким делегувалися додаткові функції органів державної влади. Однак прийняття цього закону, хоча і зменшило інтенсивність суперечок між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але не зняло їх зовсім. Тому вже у другій половині 1994 р. до Верховної Ради було внесено два законопроекти “Про місцеві Ради народних депутатів” та президентський проект Закону “Про організацію державної влади і місцевого самоврядування”. Зрештою, завдяки укладенню 8 червня 1995 р. Конституційного договору між Президентом України та Верховною Радою України про основні засади організації та функціонування державної влади і

місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України було реалізовано саме президентський варіант.

Загалом, створений протягом першого етапу політичний режим виявився нестабільним, а призначені Л. Кравчуком представники Президента – досить слабкими лідерами. Безпосередньо перед президентськими виборами в 1994 р. Л. Кравчук провів ряд кадрових змін на регіональному рівні, що підірвало довіру до нього і змусило регіональні еліти переорієнтуватися на підтримку його суперника – Л. Кучми. На відміну від Л. Кравчука, який надав політиці рис національного романтизму, представник дніпропетровської еліти Л. Кучма зробив ставку на другий ешелон регіональної бюрократії, дозволивши йому задовольнити свої владні амбіції та фінансові апетити. В результаті перевиборів і кадрових чисток перший ешелон радянської еліти втратив владу в усіх регіонах. Одночасно з черговими президентськими і парламентськими виборами в регіонах у 1994 р. відбулися всенародні вибори голів обласних рад. Таким чином, частково відтворилася ситуація 1990 – 1991 рр., коли облрада з підконтрольним йому обласним виконавчим комітетом була головним центром влади. Проте в 1994 р. голова облради обирався населенням і ставав легітимним лідером регіону.

Таким чином, Україна в середині 1990-х рр. ХХ ст. почала перехід до виборності регіональних керівників. Однак причиною цих змін була не цілеспрямована державна політика, а недосконалість законодавства і слабкість центральної влади, в результаті чого центр при Президентові Л. Кравчуку не міг перешкодити виборам у регіонах і фактично перестав контролювати регіональний політичний процес.

У результаті виборів 1994 р. влада в Україні була представлена переважно не ідеологами, а управлінцями і зробила ставку на згортання “регіональної вольниці”. Від 1995 р. Президент Л. Кучма відновив жорстку владну вертикаль, увівши посаду голови обласної державної адміністрації, і призначив головами адміністрацій всенародно обраних голів облрад, залишаючи за ними попередні посади: йдучи назустріч ідеологічним уподобанням місцевого населення, Президент призначив губернаторами в деяких західних областях представників Народного Руху, а в Луганській області – комуніста. На районному рівні продовжували діяти районні державні адміністрації. У такий спосіб сформувалася вертикаль виконавчої влади “центр-області-райони”.

У період перебування при владі Л. Кучми роль центру в українській політиці суттєво зросла, що особливо помітно на тлі провінціалізації центрів колись бурхливої політичної активності –

Львова, Донецька, Харкова. Характерним явищем стали нескінченні кадрові перестановки: за п'ять років у деяких областях голови обласних державних адміністрацій змінювалися по кілька разів. Л. Кучма, вирішуючи тоді так звану “кримську проблему”, загравав із місцевими кланами і намагався витіснити “російську партію”, що прорвалася до влади в 1994 р. Проте питання про владу в регіонах, незважаючи на унітарну політику центру, залишалось невирішеним. Була сформована жорстка вертикаль виконавчої влади, голови обласних держадміністрацій підконтрольні центру, але єдиної “партії влади” в окремо взятому регіоні не існувало.

Проблематика розвитку регіонів вперше на державному рівні постала вже на початку 1990-х рр. Зокрема, ці завдання виписані у розділі “Регіональні аспекти економічних перетворень” Проекту діяльності уряду України, представленого у 1993 р. Цим проектом було передбачено 16 завдань регіонального спрямування, серед яких: розробка основних напрямів регіональної політики в Україні; розробка державної програми соціально-економічного розвитку Донбасу; розробка державної програми соціально-економічного розвитку Карпатського регіону; визначення статусу високогірних регіонів України та статусу міста Києва; розробка проектів спеціальних економічних зон у Іллічівську, в Одесі (“Портофранко”), Чернігівській і Закарпатській областях; визначення переліку малих міст для пріоритетного залучення іноземних інвестицій та розробки механізмів стимулювання іноземних вкладень в економіку зазначених регіонів. Проте більшість цих заходів так і не була виконана, зокрема й щодо формування державної регіональної політики. За оцінками більшості експертів та урядовців-учасників цього процесу, європейські підходи щодо концептуальних засад регіональної політики, характерні для того часу, не поєднувалися з ідеологією поточних реформ в Україні.

Другий етап, який тривав упродовж 1995 – 1998 рр., відзначився формуванням регіональної політики на тлі загострення проблеми етнічного сепаратизму, особливо в Криму. Водночас, поступово на регіональному рівні етнополітичний чинник почав втрачати свою важливість: припинила діяльність Західноукраїнська асамблея; внаслідок ліквідації у 1995 р. інституту президента в Криму і підписання “великого договору” з Російською Федерацією у 1997 р. була стабілізована ситуація в Автономній Республіці Крим.

Для цього періоду розвитку української системи влади характерні спроби регіонів отримати важелі політичного впливу. В 1997 р. було створено першу політичну партію, яка мала на меті

відстоювання інтересів регіонів – Партію регіонального відродження України (ПРВУ). В її програмі основна увага приділялася питанням підвищення ролі регіонів в управлінні країною шляхом їх участі у створенні загальнодержавної стратегії економічної політики та вирішенні проблеми забезпечення законодавчого розмежування функцій та відповідальності центральної і регіональної влади на політичному рівні. Почався процес консолідації регіональних еліт, які об'єднували представників управлінських структур, ділових та наукових кіл. Проте через значні розбіжності між економічними інтересами різних регіональних груп цей процес виявився занадто складним, що і продемонструвала участь ПРВУ під назвою “Партія регіонів” у парламентських виборах 1998 р. Їй вдалося набрати лише 0,9% голосів і вона не змогла подолати 4-відсотковий бар’єр. Однак за рахунок депутатів, що пройшли по мажоритарних округах, вона спромоглася організувати у парламенті депутатську групу “Відродження регіонів”, що представляла інтереси партії.

Типовими для даного періоду є базові конфлікти – між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням і між гілками влади. Починаючи з 1995 р. Україна пережила період співіснування всенародно обраних мерів із призначеними губернаторами. Результатом стало виникнення феномена “сильних мерів”, які за своїм впливом не поступалися головам обласних державних адміністрацій. Яскравим прикладом такого протистояння стала боротьба одеського губернатора Р. Боделана з мером Е. Гурвіцем.

Наприкінці цього періоду стають дедалі впливовішими такі громадські об’єднання, як: Асоціація міст України, Українська асоціація місцевих і регіональних влад, Фонд сприяння місцевому самоврядуванню, Союз лідерів місцевих і регіональних влад.

На третьому етапі, що охоплював 1999 – 2004 рр., проблема регіонального розвитку почала серйозно сприйматися державою, а центральна влада стала прислуховуватися до ініціатив регіонів. На другий президентський термін Л. Кучма йшов під гаслом “Сильний центр – сильні регіони”. 27 вересня 1999 р. він підписав з представниками Союзу лідерів регіональних і місцевих влад Декларацію “Про вдосконалення державної регіональної політики”. Серед рекомендацій щодо розробки і здійснення регіональної політики зазначалася і необхідність конституційного забезпечення формування другої палати в законодавчому органі для “реалізації дієвого механізму участі місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в процесі прийняття рішень на державному рівні”.

Фактично це був передвиборчий контракт між регіональними угрупованнями і одним з претендентів на пост Президента, який в обмін на підтримку своєї кандидатури зобов'язувався посилити вплив регіональних еліт через створення другої палати парламенту.

Влада також пішла на значні економічні поступки для представників регіонів. У 1999 р. уряд прийняв рішення про передачу в управління обласними державними адміністраціями близько 1200 державних пакетів акцій важливих підприємств. Водночас, як показують дослідження, цей крок не супроводжувався підвищенням результативності роботи акціонерних товариств, оскільки працівники місцевих адміністрацій не змогли забезпечити управління на належному рівні. Крім того, Президент України буквально за кілька днів до виборів видав 9 указів про запровадження спеціального режиму інвестиційної діяльності в деяких областях України, а також про формування спеціальних (вільних) економічних зон. Загалом станом на вересень 1999 р. було прийнято рішення про створення десяти таких зон у Донецькій, Закарпатській, Львівській, Київській, Волинській та Одеській областях.

25 травня 2001 р. було прийнято Концепцію державної регіональної політики, розроблену комісією, створеною Указом Президента наприкінці 1999 р. Головною метою державної регіональної політики було визначено “створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування”.

Іншим важливим для регіональної політики документом став Бюджетний кодекс України, прийнятий 21 червня 2001 р. Прийняття цього кодексу означало встановлення принципів побудови та функціонування бюджетної системи і закладення підвалин реформування міжбюджетних відносин. Для впорядкування бюджетної системи, згідно із чинними законодавчими положеннями про закріплення бюджетної самостійності за органами місцевого самоврядування, Бюджетний кодекс забезпечив прямі взаємовідносини між Державним бюджетом і 171 бюджетом міст обласного (республіканського АРК) значення, 488 бюджетами районів,

24 обласними бюджетами, бюджетами міст Києва та Севастополя. Особливу увагу Кодекс приділив бюджетам сіл, селищ, міст районного значення та районним бюджетам. Стосунки Державного бюджету із місцевими бюджетами було передбачено здійснювати через бюджети районів. Отже, Бюджетний кодекс започаткував кардинальні зміни в реалізації бюджетної політики в напрямі зміцнення основ місцевого самоврядування.

Закон “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23 березня 2000 р. запровадив принцип суміщення загальнодержавних і регіональних інтересів (ст. 2 закону) та визначено необхідність розробки прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку на всіх рівнях управління. Механізми ефективної взаємодії центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у напрямі створення цілісної системи розвитку регіонів створені не були.

У цей період поступово ослаблюється контроль за регіонами і спостерігається тенденція введення регіональних еліт у контекст центральної політики. Відзначається зміцнення регіональних бюрократій як невід’ємної частини політичної дійсності в Україні та й в багатьох інших пострадянських країнах.

Регіональні бюрократії успішно концентрують у своїх руках економічні та інформаційні ресурси, чому сприяє номенклатурний сценарій приватизації і фінансова залежність ЗМІ. Рівноправними партнерами центральна і регіональна бюрократія стають при розгортанні двох ключових процесів: приватизації державного майна і формуванні вертикальних елітних груп. Найбільш впливовими з вертикальних елітних груп стають Народно-демократична партія, що контролювала регіони: Житомирську, Луганську, Харківську області та Крим, і СДПУ (о) – Закарпаття і Чернівці.

Важливим принципом функціонування системи влади того часу стає налагоджена циркуляція еліти по вертикалі: представники регіонів, зокрема голови обласних держадміністрацій, отримують пости в центральних органах влади, а чиновники з центру призначаються чи обираються місцевими керівниками. Часто на відповідальні пости у центральній владі запрошують впливових осіб із регіонів: наприклад, міністром економіки став А. Кінах, колишній губернатор Миколаївської області, а віце-прем’єр-міністром з питань АПК – М. Гладій, який керував Львівщиною.

Характерною особливістю державного будівництва того часу стала неформальна асиметрія регіонів, за якої одні з них мають більше

прав і повноважень, аніж інші, хоча, згідно з Конституцією, окремий статус мала лише Автономна Республіка Крим. Проте на практиці можливості одних регіонів суттєво відрізнялися від інших, оскільки на рівні відносин між елітними групами діяли нерегламентовані кланові принципи, економічні інтереси, особисті зв'язки. Тому взаємодія будувалася на основі бюрократичного консенсусу, конкретних домовленостей між лідерами центральних і регіональних елітних груп, а також на особливому, неформальному статусі регіонів та їх лідерів. В Україні зберігався принцип призначення голів державних адміністрацій, завдяки чому центр активно користувався своїм правом змінювати регіональних лідерів, що не сприяло стабільності регіонів. Політичний вплив обласних рад і мерів міст, що ставали альтернативними центрами влади, провокував формування двох- і трьохполюсних конфігурацій і розхитування ситуації на місцях.

Четвертий етап почався з кінця 2004 р., коли через невирішеність регіональних проблем Україна постала перед загрозою розколу і необхідністю ефективного вирішення питання збереження цілісності країни. 28 листопада 2004 р. у м. Сєверодонецьк відбувся Всеукраїнський з'їзд органів місцевого самоврядування, на якому було прийнято рішення провести 12 грудня референдум про створення Південно-Східної республіки, до складу якої могли ввійти Дніпропетровська, Запорізька, Одеська і Харківська області, у випадку невизнання представника регіональних еліт, Прем'єр-міністра В. Януковича Президентом України. А 1 грудня 2004 р. у Донецьку позачергова сесія обласної ради прийняла рішення провести 9 січня 2005 р. консультативний референдум, на який виносилися питання про статус області як суб'єкта федерації. Нагальність вирішення регіональних проблем проявилася також у “параді мовних суверенітетів” 2005 – 2006 рр., коли окремі обласні ради, використовуючи положення Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин, ратифікованої українським парламентом, надавали російській мові статус регіональної.

Об'єктивна необхідність змін у державній політичній системі диктувалася тоді не лише політичними чинниками, але й кардинальними змінами в економіці країни. Політико-правові фактори також не сприяли стабільності й ефективній роботі органів виконавчої влади на місцях. Голови місцевих адміністрацій були “слугами двох панів”, перебуваючи фактично у подвійному підпорядкуванні – Президента й Уряду. Останній не мав права приймати рішення про звільнення з посад губернаторів, не міг ініціювати подання про їх відставку, що знижувало ефективність управління.



8 вересня 2005 р. Президент України підписав Закон України № 2850-IV “Про стимулювання розвитку регіонів”, який визначив правові, економічні й організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій.

Стратегія політичного та соціально-економічного розвитку потребувала забезпечення реалізації регіонально диференційованих важелів впливу для здійснення загальнодержавних завдань з орієнтацією на соціально-територіальні особливості регіонів, їх інтереси та можливості, тобто мали бути передбачені параметри регіоналізації суспільного життя за основними напрямками. Гармонізація інтересів центру та регіонів, забезпечення регіональним співтовариством умов для самореалізації та самоорганізації, врахування європейських тенденцій розвитку держави – це проблеми, що вимагали уточнення цілей і орієнтирів соціально-політичного розвитку, створення відповідних регулятивних механізмів. Прорахунками влади у цій сфері скористались політичні авантюристи та відверті зрадники національних інтересів української держави.

### **12.3. Реформування адміністративно-територіального устрою України. Проблеми децентралізації та демократизації влади**

Починаючи з перших років здобуття державної незалежності України у науково-експертному середовищі активно обговорювалося питання доцільності реформування адміністративно-територіального устрою. Автором першої ґрунтовної оцінки актуального адміністративно-територіального устрою та основних шляхів його удосконалення був П. Жук. Згодом вдалося сформулювати та оприлюднити загальну концепцію реформування адміністративно-територіального устрою України, однак насамперед через складнощі політичного спрямування, згадані пропозиції не були відображені на законодавчому рівні. Хоча питання законодавчого вирішення проблематики адміністративно-територіального устрою не вирішувалося, проте в різних сферах життєдіяльності активно формувалися механізми та інструменти, які мали безпосередній стосунок до територіального управління.

Динаміка суспільно-політичних та соціально-економічних перетворень в Україні у перші роки після здобуття державної незалежності суттєво випереджала реальні зрушення в правовій

системі. Вітчизняний політикум виявився неготовим до таких викликів. Законотворча робота уповільнювалася через відсутність досвіду та фахової підготовки. Особливого розмаху набули започатковані ще в останні роки існування СРСР процеси децентралізації. Сформувався два основні центри формування управлінських рішень. З одного боку, стратегію розвитку держави намагався визначати Президент та фактично підконтрольний йому Уряд, а з іншого – активну роль відігравав Парламент. Як Президент, так і Парламент із перемінним успіхом намагалися заручитися підтримкою новопосталої муніципальної влади. Протистояння між Президентом та Парламентом у питанні впровадження прийнятної моделі територіального управління в Україні зумовило відкладення адміністративно-територіального реформування на пізніші терміни. Окрім відсутності політичної волі щодо демократизації нормативно-правового механізму територіального управління, формування єдиних підходів до засад майбутньої системи адміністративно-територіального устрою суттєво ускладнила відсутність консенсусу з цього питання серед вітчизняної громадськості та політикуму.

Прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. створило передумови урегулювання на законодавчому рівні адміністративно-територіального устрою держави. Зокрема, у пункті 13 ст. 92 Конституції України встановлено, що територіальний устрій України визначається виключно законами України. Таким чином, Указ Президії Верховної Ради Української РСР “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР” почав суперечити Конституції України.

Основні Конституційні положення щодо організації влади в Україні потребували додаткового врегулювання та конкретизації окремими спеціальними законами. Пункт 13 частини 1 ст. 92 Конституції України однозначно встановив, що територіальний устрій України, а також порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, має визначатися винятково законом. Повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою Конституція закріпила за Верховною Радою України, яка, зокрема, утворює і ліквідує райони, встановлює і змінює межі районів і міст, відносить населені пункти до категорії міст, присвоює найменування населеним пунктам і районам, перейменовує їх.

Уже в 1997 р., невдовзі після ухвалення Конституції, був прийнятий новий закон “Про місцеве самоврядування”, який врегульовував низку питань територіальної організації влади в Україні.

Зокрема, було розширено перелік суб'єктів вирішення питань адміністративно-територіального устрою, до якого, окрім Верховної Ради України, було включено також районні і обласні ради. У ст. 26 (пункт 41) та 43 (пункт 26) до компетенції сільських, селищних, міських районних та обласних рад було включено питання “прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами”. Окрім цього, пунктом 2 ст. 37 цього закону віднесено до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад такі повноваження, як “підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо питань адміністративно-територіального устрою в порядку і межах повноважень, визначених законом”.

У 1997 р. мала місце також перша спроба комплексного законодавчого врегулювання проблематики адміністративно-територіального устрою. Народні депутати України Р. Безсмертний, І. Юхновський та В. Стретович 8 липня 1997 р. зареєстрували у Верховній Раді України проект Закону “Про адміністративно-територіальний устрій”, який 15 липня того ж року був прийнятий за основу, а 4 грудня – загальною. Однак цей закон був ветований Президентом України і повернутий 14 травня 1998 р. до Верховної Ради України на доопрацювання. Одним із його ключових недоліків Президент назвав відсутність механізму врахування думки місцевих жителів під час вирішення питань, пов'язаних з адміністративно-територіальним устроєм.

Було також запропоновано викласти в новій редакції ст. 21 законопроекту, згідно з якою сільська округа визначалась як адміністративно-територіальне утворення, що складалося з кількох сусідніх сільських населених пунктів і діє під юрисдикцією єдиної територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування. Своєю чергою Президент запропонував варіант сільського об'єднання – адміністративно-територіального утворення, яке склалося в результаті об'єднання територіальних громад та територій кількох сіл з обранням єдиних органів місцевого самоврядування та єдиного сільського голови.

Навіть віднесення зазначеного законопроекту до переліку невідкладних питань не гарантувало його прийняття. Проте зусилля щодо реалізації адміністративно-територіальної реформи здійснювалися на різних політичних та управлінських щаблях. Так, 8 серпня 2000 р. прийнято рішення про створення консультативно-дорадчого органу при Президентові України – Комісії з питань адміністративно-територіального устрою.

Основними завданнями цієї комісії було визначено, зокрема: узагальнення та аналіз пропозицій щодо внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою України; підготовка пропозицій щодо приведення у відповідність із Конституцією України мережі селищ та селищ міського типу, а також системи рад у населених пунктах; вивчення можливостей проведення укрупнення сільських територіальних громад та внесення відповідних пропозицій; організація вивчення іноземного досвіду формування системи адміністративно-територіального устрою та вирішення проблем у цій сфері; підготовка та експертиза проектів нормативно-правових актів із питань адміністративно-територіального устрою.

Постановою Кабінету Міністрів України “Про забезпечення діяльності Комісії з питань адміністративно-територіального устрою” на Управління експертизи та аналізу розвитку територій Секретаріату Кабінету Міністрів України було покладено завдання організаційного забезпечення діяльності Комісії з питань адміністративно-територіального устрою. Окрім цього, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2002 р. була створена Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України” на чолі з Першим віце-прем’єр-міністром України

Паралельно відбулася також спроба врегулювати на законодавчому рівні питання, пов’язані з впровадженням на окремих територіях так званого спеціального адміністративно-територіального устрою. З цією метою 22 липня 1998 р. народні депутати Л. Пашковський, Р. Безсмертний та О. Кухарчук внесли на розгляд Верховної Ради України законопроект “Про адміністративно-територіальне утворення з особливим режимом функціонування”. Як і у випадку з основоположним законом, який мав би врегулювати проблему адміністративно-територіального устрою України, цей допоміжний законодавчий акт теж не отримав підтримки Верховної Ради.

Незважаючи на явний провал у комплексному законодавчому врегулюванні проблематики адміністративно-територіального устрою України, упродовж 1996 – 2004 рр. законодавство України все ж поповнилося низкою нових законів у сфері територіального управління. Поряд з законом “Про місцеве самоврядування”, 15 січня 1999 р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про столицю України – місто-герой Київ”, а 4 лютого того ж року – “Про місцеві державні адміністрації”. Невдовзі, 20 квітня 2000 р. вдалося ухвалити Закон “Про планування і забудову територій”, ст. 5 якого визначала, що під час підготовки

пропозицій з питань адміністративно-територіального устрою України органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні керуватися Генеральною схемою планування території України. Саму Генеральну схему планування території України затверджено відповідним законом від 7 лютого 2002 р.

Практика застосування низки законодавчо-нормативних актів, прийнятих у 1996 – 2004 рр., продемонструвала недосконалість правового регулювання у сфері управління соціально-економічними процесами на регіональному та місцевому рівнях. Значна частина положень Закону “Про місцеві державні адміністрації”, яка визначає компетенцію місцевих органів виконавчої влади, дублює або суперечить положенням про компетенцію органів місцевого самоврядування, що визначена законом про місцеве самоврядування.

Після президентських виборів 2004 р. особливо актуалізувалося питання проведення адміністративно-територіальної реформи, що повинна була передувати всім іншим, оскільки будь-які спроби реформування в межах існуючого територіального устрою вели б до неефективного витрачання ресурсів і не дозволяли належно забезпечити населення необхідними послугами. Ще у розпал політичної кризи 2004 – 2005 рр., що розгорілася у ході президентської виборчої кампанії, виникли передумови для кардинальних змін чинного законодавства з питань організації територіального управління. Ключовим моментом у цьому стало прийняття 8 грудня 2004 р. Верховною Радою України у першому читанні Закону України “Про внесення змін до Конституції України” з удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1). Згодом у стислі терміни передбачалося прийняти низку важливих із погляду на упорядкування системи територіального управління законів: “Про територіальний устрій України”, “Про місцеві державні адміністрації” та закони про місцеве самоврядування для кожного територіального рівня окремо. Комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування 1 червня 2005 р. погодився з необхідністю законодавчого забезпечення структурних реформ місцевого самоврядування, насамперед реформи територіального устрою.

Упродовж 2005 р. Уряд виніс на розгляд низку таких базових законопроектів: “Про територіальний устрій України”, “Про місцеве самоврядування громади”, “Про місцеве самоврядування району”, “Про місцеве самоврядування області”, було здійснено внесення змін до Законів України “Про місцеві державні адміністрації”, Бюджетного Кодексу та комплексу законодавства про податки. В основу

адміністративно-територіальної реформи був покладений законопроект “Про територіальний устрій України”.

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. “Про затвердження плану заходів на 2008 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року” зобов’язувало Міністерство юстиції протягом року розробити основні засади проведення адміністративно-територіальної реформи. За цей час Мінрегіонбуд, Мін’юст, Мінекономіки, Мінфін, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації мали підготувати Закон України “Про адміністративно-територіальний устрій України”. Ще одним суб’єктом підготовки майбутньої адміністративно-територіальної реформи стала, створена 9 квітня 2010 р. Рада регіонів, на яку зокрема було покладено завдання проведення відповідних консультацій. 8 квітня 2013 р. на Раді регіонів був схвалений Проект Указу “Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади”. Було запропоновано організувати обговорення проекту серед територіальних громад і провести широку інформаційно-роз’яснювальну роботу щодо переваг реформи системи місцевого самоврядування.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади мала реалізовуватися у два етапи. Перший, підготовчий, мав тривати упродовж 2012 р., другий – у наступні 2013 – 2015 рр. Із цією метою передбачалося створити правові умови добровільного об’єднання територіальних громад, створення на їх базі дієздатних органів місцевого самоврядування, які були б спроможні виконувати законодавчо визначені власні та делеговані державою повноваження. Другий етап передбачав проведення широкої інформаційно-роз’яснювальної роботи. Це очевидно було викликане невдалим досвідом попередніх спроб проведення адміністративно-територіальної реформи, які пов’язувалися насамперед із недостатньою інформаційною роботою. Принциповим положенням Концепції було створення відповідних правових умов добровільного об’єднання територіальних громад.

21 червня 2013 р., утворена Президентом України Конституційна Асамблея, запропонувала Концепцію внесення змін до Конституції України, розділ IX якої був присвячений проблемам територіального устрою. У ньому вказувалися недоліки адміністративно-територіального устрою України на регіональному рівні, зокрема – на незбалансованості соціально-економічного розвитку регіонів. Метою

реформи мали стати: захист прав, свобод і законних інтересів особи, удосконалення системи органів публічної влади, ефективність їх роботи, створення передумов сталого соціально-економічного і культурного розвитку територій та вирівнювання їх розвитку, підвищення добробуту населення. У згаданій концепції окреслювалися також шляхи і способи вирішення проблеми. Зокрема, створення нової адміністративно-територіальної одиниці – громади, яка мала б утворюватися в порядку, визначеному законом, з урахуванням історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури, наявності умов і можливостей для надання населенню публічних послуг у відповідності із встановленими стандартами і забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування. Планувалося запровадити регіональний рівень адміністративно-територіального устрою, який мали б формувати Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь. Пропонувалося також у разі необхідності, в порядку, визначеному законодавством України, формування спеціальних округів – спеціалізованих територіальних утворень, у межах яких мало здійснюватися управління певною функціональною або галузевою сферою діяльності (медичних, соціальних, освітніх, статистичних та інших округів).

Однак, Концепція внесення змін до Конституції України містила деякі відхилення від демократичних норм адміністративно-територіального реформування. Зокрема, якщо в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади було передбачено створення правових умов для добровільного об'єднання територіальних громад, то в Концепції внесення змін до Конституції України містилася лише вимога щодо врахування думки територіальної громади, щодо “об'єднання територіальних громад, утворення, реорганізації або ліквідації населеного пункту тощо”.

Активні спроби законодавчого забезпечення майбутньої адміністративно-територіальної реформи в Україні належали не лише виконавчій вертикалі в особі Президента, Кабінету Міністрів та Мінрегіонбуду. Значна законотворча діяльність належала низці народних депутатів, які не полишали спроби самотужки врегулювати складне питання. Законопроекти опозиційних народних депутатів А. Гриценка, І. Кириленка, В. Кутового та Ю. Ганушака пропонували розглядатися на Верховній Раді, але жоден не набрав голосів або й не був винесений на розгляд.

Переломним етапом на шляху формування і удосконалення системи влади в Україні стала Революція Гідності 2014 р. Хоча

законотворча діяльність щодо впровадження демократичних механізмів функціонування територіальних громад у цей час суттєво активізувалася, проте кардинального прориву у вирішенні цього питання досі не наступило. На розгляд Верховної Ради впродовж 2014 р. було винесено низку нормативно-правових актів із питань удосконалення територіальної організації влади. 21 лютого 2014 р. Верховна Рада прийняла Закон “Про відновлення дії окремих положень Конституції України”, на підставі якого чинними стали положення Конституції України від 1996 р. зі змінами і доповненнями, внесеними законами України № 2222-IV від 8 грудня 2004 р., № 2952-VI від 1 лютого 2011 р. та № 586-VII від 19 вересня 2013 р. Закон набрав чинності 2 березня 2014 р. Остання фаза законотворчих спроб врегулювати сферу територіального управління співпала з початком військової агресії Російської Федерації проти України, з окупацією територій нашої держави, посиленням сепаратистських та терористичних проявів в окремих регіонах і як наслідок – поглибленням економічної кризи у державі. Зазначені обставини наклалися також на фундаментальне політичне перезавантаження держави, яке виявилось у дочасних президентських та парламентських виборах. У таких складних умовах політичної розбалансованості та нестабільності, законотворчість народних депутатів нерідко була непослідовною.

Стратегічні завдання та шляхи формування в Україні ефективної системи територіального управління відображені у “Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні”, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів, що стала ключовим документом, у якому зафіксоване загальне бачення тієї системи територіального управління та місцевого самоврядування, що має бути сформована в Україні найближчим часом.

Процеси демократизації суспільного життя, децентралізації державного управління актуалізують питання становлення та розвитку місцевого самоврядування, вдосконалення територіальної організації держави загалом. Територія держави та її адміністративно-територіальні одиниці є просторовою підставою для здійснення демократичних перетворень у суспільстві. Концептуально процеси децентралізації розглядаються крізь призму трьох альтернативних процесів, що переважно зводяться до формування нової парадигми влади, нарощування регіонального управлінського потенціалу та конструювання місцевої ідентичності в умовах потужних глобалізаційних впливів.

Децентралізація в Україні стала частиною значно ширшої програми державних реформ, частиною процесів, спрямованих на



забезпечення демократичних засад функціонування як вертикальних (ієрархічних) складових конфігурації влади, так і горизонтальних (неієрархічних) її складових на місцях. Мірилом успіху такого реформування є здатність децентралізованої влади як в центрі, так і на регіональному та місцевому рівнях, не збільшуючи видатки суспільства задовільнити його потреби у кваліфікованій ефективній владі.

У межах значно ширшого процесу адміністративно-територіальної реформи ці процеси спрямовані на зміцнення місцевого та регіонального потенціалу і дозволяють інтерпретувати децентралізацію як відповідь на принципово нові форми урядування щодо збереження місцевої ідентичності, або як їх модернізовані комбінації. Процес поступових політико-адміністративних змін дозволить вносити корективи, спрямовані на посилення ефективності місцевої влади. Завдання децентралізації перебувають у площині компенсації неспроможності держави бути ефективною на локальному рівні, коли без глибокого розуміння місцевих обставин і дієвої підтримки місцевих громад реалізація політик суттєво пробуксовує. Децентралізація набуває особливої ваги із погляду на нові форми реалізації місцевого та регіонального потенціалу життєздатних суспільних інститутів, міжінституціональних відносин, регіонального політичного керівництва, політики підприємництва, асиметрії в розробці регіональних політик щодо розвитку регіонального управління.

Децентралізація пропонує місцевому політичному керівництву та міській управлінській еліті нові потужні позиції щодо реалізації регіональної політики ідентичності на основі територіальної мобілізації. Відродження етно-територіальних ідентичностей є викликом централізованій моделі унітарної держави.

Демократизація влади базується на нових підходах щодо взаємодії влади й суспільства, характерні для сучасного періоду розвитку управління. Соціальна активність людей щодо підзвітності та контрольованості влади на засадах децентралізації, деконцентрації та професіоналізму державного управління є закономірним проявом демократичних процесів у суспільстві. Громадянське суспільство уособлюють люди, повсякденне життя яких надає їм можливість самореалізації на користь суспільства. За таких умов влада, не перекладаючи на громадськість своїх функцій, натомість залучає її до співпраці на умовах взаємної поваги та підтримки. Доцільний тандем влади й громадянського суспільства є результативним в силу прагматичних позицій, та потужним, з огляду на можливості як держави, так і громади діяти узгоджено.

Ефективність держави в умовах децентралізації влади розуміється як розвиток і підтримка механізмів виявлення та консолідації суспільних переваг, орієнтація на цілі, що поділяються суспільством, і здатність їх досягнення.

Ефективна влада усвідомлює обмеженість своїх можливостей і готова делегувати свої повноваження агентам, здатним реалізувати їх із більшою ефективністю, ніж центр. Тобто, держава перебуває в центрі економічного розвитку не як безпосереднє джерело зростання, а як партнер, каталізатор і помічник, зміщуючи акцент із кількісного аспекту економічної діяльності до її якісного аспекту. У цьому контексті ефективність управління перебуває також у площині підвищення ефективності функціонування системи державного управління, що може бути досягнуте завдяки її адаптивності, гнучкості та професіоналізму державних службовців.

Децентралізація управління здійснюється шляхом розширення повноважень і відповідальності органів державного управління та місцевого самоврядування та надання місцевим співтовариствам можливості самостійно вирішувати свої проблеми і контролювати, зокрема якість послуг, що надаються цими органами. Цей підхід співвідноситься з основними цінностями місцевого самоврядування – автономією (децентралізованим управлінням), демократією (громадською участю) і ефективністю (близькістю влади до населення, що її підтримує). Держава, як правило, передає функції з надання публічних послуг недержавним (комерційним, громадським) організаціям, залишаючи за собою функції контролю та вироблення загальної стратегії. Така децентралізація дозволяє забезпечити потрібну гнучкість та ефективність управління, а також стимулює конкуренцію між постачальниками послуг і підвищення громадянської та соціальної відповідальності. Хоча досвід надмірного акценту на комерціалізацію публічного сектора, на підвищену роль соціально-політичної участі та взаємодії на практиці себе не виправдав.

Економічні підходи та політичний ринок, на якому взаємодіють політики, виборці та урядовці, також істотно впливають на управлінські реалії, адже логіка політичної та ринкової поведінки подібні, а питання мотивів є тільки супроводжуваними. У сучасному світі конкуренція політиків за голоси виборців переважно призводить до посилення державного втручання в економіку. Водночас, через державні програми відбувається перерозподіл доходів від найбідніших і найбагатших верств населення на користь середнього класу, тоді менші, але краще згуртовані політичні групи можуть перемагати ширшу, але

неконсолідовану, політичну більшість. Політики пропонують пакети програм дій, виборці голосують, політики заходять у владу. Усвідомлення істинної суті передвиборних реалій обумовлює можливість формування у громадян своєрідного імунітету до маніпуляцій політиків, аналітиків, іміджмейкерів, впливів засобів масової інформації, що загалом має сприяти зміцненню демократії.

Ухвалення соціальних законів, встановлення розмірів податків, розподілу бюджетних коштів та прийняття інших державних рішень відповідно до потреб суспільства, а не окремих осіб або бізнес-груп, обумовлює необхідність вибирати не стільки певну політику, наприклад некейнсіанську чи монетарну тощо, скільки спосіб обмеження державного регулювання та регламентації. Економічний підхід до аналізу політичних процесів трактує політичні рішення як вибір альтернативних варіантів обміну податків на суспільні блага, хоча платять податки переважно одні, а блага дістаються іншим. Інноваційні підходи до організації “політичного ринку” полягають у цілеспрямованому реформуванні політичних процедур і правил так, щоб вони сприяли досягненню загальної згоди в суспільстві. Отже, масштаби економічного втручання держави, що функціонує на демократичних засадах, узалежнені від конституційних обмежень або конституційно закріплених правил щодо створення дефіцитів бюджету й обмеження їх розмірів.

Фундаментальність передбачених змін вимагає новелізації усієї правової системи, зокрема деяких Конституційних положень. З цією метою був розроблений окремий законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)”. Низка нововведень у контексті врегулювання системи територіального управління на базовому рівні міститься в законопроекті “Про добровільне об’єднання територіальних громад”. Зокрема, ст. 2 визначає, що об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням принципів конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; повсюдності місцевого самоврядування; прозорості та відкритості.

Ст. 5 закріплює за членами територіальної громади право ініціювати добровільне об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Крім цього, в окремих випадках процедура об’єднання територіальних громад передбачає також проведення місцевого референдуму (ст. 7).

У Законі України “Про співробітництво територіальних громад” № 1508-VII від 17.06.2014 р. здійснено спробу закласти основу для

кооперації ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, більш ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад.

Враховуючи нормативно-правового врегулювання організації ефективної системи територіального управління, ключове і першочергове значення належить формуванню передумов для створення і функціонування дієздатних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. Проте необхідно зважати на те, що шляхом до цього є лише добровільність об'єднання окремих населених пунктів у дієздатні адміністративно-територіальні утворення. Однак ефективний механізм врахування думки громадян при вирішенні питань адміністративно-територіального спрямування потребує ґрунтовного напрацювання.

За умов демократизації влади внаслідок її децентралізації залучення громадян в управлінські процеси слугуватиме зміні парадигми управління як владної діяльності, надаючи останній публічного спрямування. Публічне управління обумовлює функціонування системи влади в інтересах суспільства та за його широкої підтримки, що значно піднімає рівень ефективності влади.

## **12.4. Реформування державного управління в сучасній Україні**

Система державного управління в Україні не відповідає потребам країни у проведенні комплексних реформ у різних сферах державної політики та її європейському вибору, а також європейським стандартам належного управління державою. Україна займає низькі позиції у світових рейтингах конкурентоспроможності, пов'язаних із державним управлінням. Згідно з показниками Індексу світової конкурентоспроможності Світового економічного форуму (за 2015 р.), Україна посідає 130 місце (серед 144 країн) у категорії “ефективність уряду”, 103 місце в категорії “прозорість формування державної політики” та 115 місце в категорії “тягар державного регулювання”. У рейтингу Світового банку “Ведення бізнесу” позиції України є дещо кращими – у загальному рейтингу в 2016 р. Україна займає 83 місце. Значне покращення відбулося у сфері відкриття бізнесу – в цій категорії Україна піднялася з 70 місця у 2015 р. до 30 місця у 2016 р.

Реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах із перехідною економікою, що здійснюють комплексні

реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо розроблення державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, підзвітної, результативної та ефективної системи центральних органів державного управління. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Реформа державного управління має на меті побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом проведення реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (електронне урядування) для забезпечення вироблення і реалізації цілісної державної політики, спрямованої на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Упродовж 2015 – 2016 рр. Парламент і Кабінет Міністрів здійснювали інституціональні зміни в різних ланках державного управління. Ці заходи стосувалися: дерегуляції та зменшення впливу бізнесу на державну владу; впровадження регуляторних моделей і функцій контрольних органів відповідно до стандартів ЄС та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики та їх державами-членами; зменшення кількості контролюючих органів та їх функцій відповідно до європейських стандартів; децентралізації та регіонального розвитку щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів; відкриття в регіонах “прозорих офісів”; скорочення кількості державних службовців з оновленням державних кадрів; розробки і прийняття у новій редакції Закону України “Про державну службу”; запровадження конкурсного відбору на державні посади; запровадження надання електронних адміністративних послуг; розробка та прийняття законів про відкриті дані, що підлягають оприлюдненню Державним агентством з питань електронного урядування. Найбільше позитивних очікувань

у суспільстві пов'язується з перспективами бюджетної і ресурсної стабілізації на рівні місцевого самоврядування.

Ухвалення нового Закону “Про державну службу” було передбачене міжнародними зобов'язаннями України і є важливим кроком до модернізації системи державної служби на європейських засадах. Конкурсний відбір на державні посади також викликає дедалі більше довіри в суспільстві у зв'язку з участю в ньому представників громадянського суспільства. Упродовж 2015 р. Міністерство юстиції інформувало суспільство про перебіг процесу “очищення влади” (люстрації): на кінець року на сайті Міністерства виставлено перелік 859 осіб, до яких застосовано положення Закону України “Про очищення влади”.

У межах антикорупційної реформи відповідно до Закону України від 14 жовтня 2014 р. (зі змінами від 12 лютого 2015 р.) “Про національне антикорупційне бюро” упродовж I півріччя 2015 р. було проведено відкритий конкурс за участі 170 осіб на посаду директора Національного антикорупційного бюро (НАБУ). Здійснювалося формування персонального складу співробітників агентства, зокрема детективів. Було проведено також конкурс на посаду Спеціального антикорупційного прокурора. На початку грудня 2015 р. бюро розпочало свою діяльність. 24 грудня 2015 р. Верховна Рада ухвалила зміни до Кримінального процесуального кодексу України, якими надана можливість, при передачі кримінальних проваджень від прокуратури до НАБУ, залишати вже здійснювані прокуратурою провадження у слідчих органах прокуратури до завершення їх розслідування. Це дозволить НАБУ основну увагу зосередити на провадженнях, відкритих самим агентством.

За даними опитування, проведеного соціологічною службою Центру О. Разумкова 18 – 24 грудня 2015 р., в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей, в Україні баланс довіри до громадських організацій становив +10%, тоді як усі владні інститути мали від'ємний баланс довіри.

Прийняті в 2015 р. в Україні Закони “Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних”, “Про внесення змін до ст. 28 Бюджетного Кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних”, “Про національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів” як превентивний орган боротьби з корупцією забезпечили можливість функціонування Агентства, що

визначається законом як “центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні”.

Водночас цей орган, як і НАБУ та Державне бюро розслідувань (ДБР), утворюється за відсутності належних конституційних підстав. Норми Закону щодо спеціального статусу Національного агентства, порядку його формування, підзвітності та підконтрольності також не враховують положень законів України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про центральні органи виконавчої влади”. Ці обставини можуть зменшити очікуваний ефект від діяльності Національного агентства.

12 листопада 2015 р. Верховна Рада прийняла Закон “Про Державне бюро розслідувань” (ДБР), яке визначається як центральний орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність із метою виявлення, розкриття і розслідування найбільш небезпечних злочинів і злочинів, що вчиняються специфічними суб’єктами: злочини злочинних організацій; злочини, пов’язані з тероризмом; корупційні злочини, вчинені працівниками НАБУ і прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; злочини, вчинені слідчими органів внутрішніх справ, Служби безпеки, НАБУ, а також прокурорами; військові злочини та інші. Директор ДБР призначатиметься Президентом за поданням Прем’єр-міністра на підставі рішення конкурсної комісії. НАБУ і ДБР віднесені відповідними законами до центральних органів виконавчої влади, хоча функції цих органів не відповідають ознакам таких органів, визначених відповідним законом.

Ці органи відповідними законами наділені спеціальним статусом, їх керівники призначаються на посади Президентом України. Ця обставина обумовлює необхідність внесення НАБУ і ДБР до переліку органів державної влади зі спеціальним статусом до відповідних положень Конституції України з наділенням необхідними повноваженнями щодо них відповідних суб’єктів влади. Така можливість є у контексті здійснюваної конституційної реформи.

Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, що перебуває у процесі ратифікації країнами-членами ЄС, передбачено відновлення конституційної реформи шляхом інклюзивного та представницького процесу за участі інститутів громадянського суспільства відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії, включно з внесенням змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади та системи

правосуддя. З початком 2015 р. конституційний процес був ознаменований низкою президентських ініціатив. 16 січня 2015 р. Президентом України було подано до Верховної Ради проект закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)” (реєстр. № 1776). Цей законопроект був направлений до КСУ, який 16 червня 2015р. надав висновок про його відповідність Конституції України. Водночас, повне скасування депутатської недоторканності обмежить можливості безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України його повноважень, а відтак це може призвести до зниження гарантій прав і свобод громадянина. Отже, це питання ще перебуває на розгляді.

3 березня 2015 р. Президент П. Порошенко видав Указ “Про створення Конституційної Комісії” як допоміжного органу при Президентові України, на який було покладено завдання напрацювання узгоджених позицій щодо змін до Конституції України з питань:

- конституційних засад організації і здійснення державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою України та децентралізації влади;
- удосконалення конституційних засад організації та діяльності судової системи, суміжних правових інститутів;
- прав, свобод та обов’язків людини і громадянина (децентралізація державної влади).

Конституційна Комісія 26 червня 2015 р. передала Президенту підготовлений нею проект закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”, а 1 липня 2015 р. Президент України подав до Верховної Ради текст цього законопроекту (реєстр. № 2217а). Багатьма експертами, фаховими інституціями, зокрема Центром О. Разумкова, була названа низка суттєвих недоліків тексту президентського проекту. Конституційний Суд 1 липня 2015 р. надав висновок про конституційність законопроекту, а Верховна Рада 31 липня 2015 р. схвалила проект Закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (реєстр. № 2217а від 1 липня 2015 р.).

Скасування депутатського імунітету, як і обсяг чинного конституційного статусу депутата, – явища полярні та надмірні в демократичній державі, тому депутатська недоторканність має бути обмеженою до розумних обсягів. Ухвалюючи остаточне рішення стосовно законопроектів, Парламент має це враховувати, зокрема щодо статусу та повноважень префектів, повноважень Президента щодо



скасування рішень органів місцевого самоврядування, а головне – закріплення в “Перехідних положеннях” норми про визначення окремим законом “особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”.

Стимулювання об’єднання та формування спроможних територіальних громад, які наділяються належними матеріальними, фінансовими та організаційними ресурсами, відбувається на основі Закону України “Про співробітництво територіальних громад” (2014 р.), Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” (2015 р.).

Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 4 вересня 2015 р. було змінено порядок утворення об’єднаних територіальних громад. Повноваження призначати перші вибори в об’єднаних територіальних громадах було передано Центральній виборчій комісії. Такі вибори відбулися 25 жовтня 2015 р. в 159 об’єднаних територіальних громадах. 3 листопада 2015 р. на засіданні Міністерства регіонального розвитку було презентовано проект закону “Про префектів”. Його належне опрацювання у поєднанні з необхідними змінами до проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України” (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524) має забезпечити створення державної інституції підтримання режиму законності та правопорядку, правової захищеності громадян і належного функціонування місцевого самоврядування.

Стратегією сталого розвитку “Україна-2020”, схваленою Указом Президента 12 січня 2015 р., першочерговою реформою, що є основою демократичних процесів в Україні, має стати судова реформа. Указом Президента № 276 від 20 травня 2015 р. була ухвалена окрема “Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 – 2020 рр.”, якою було передбачено як оновлення законодавства, так і прийняття змін до Конституції України. 12 лютого 2015 р. було прийнято Закон “Про забезпечення права на справедливий суд”, яким внесені зміни до 10 найважливіших правових актів, які регулюють статус і функціонування судів, суддів та всієї судової влади.

15 липня 2015 р. набув чинності новий Закон України “Про прокуратуру”, що визначив функції, покладені на прокуратуру:

- підтримання державного обвинувачення в суді;
- представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом;
- нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство;

– нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового спрямування, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Змінами до цього закону було передбачено створення Спеціальної антикорупційної прокуратури, керівника якої було призначено після проведення спеціального конкурсу. У контексті реалізації стратегії реформування системи правосуддя не забезпечене відновлення довіри до судової влади відповідно до спеціально ухваленого з цією метою закону.

Наступним кроком у реформуванні правосуддя планується внесення змін до Основного Закону. 30 жовтня 2015 р. Конституційна Комісія направила на розгляд Президента законопроект щодо змін до Конституції в частині правосуддя і суміжних інститутів. Президентський проект змін до Конституції України (щодо правосуддя), суттєво доопрацьований порівняно з текстом, запропонованим Конституційною Комісією, був поданий до Парламенту та зареєстрований 25 листопада 2015 р. під № 3524. Закон прийнято Верховною Радою 2 червня 2016 р. Зміни до Конституції України в частині правосуддя обумовлені рядом положень, здатних позитивно вплинути на стан судової влади в державі. Рада з судової реформи при Президентові України продовжує опрацьовувати низку змін до процесуальних кодексів із метою забезпечення функціонування судової системи в параметрах, які мають бути визначені змінами до Конституції України.

Керівним документом у справі реформування системи державного управління в Україні стала схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. Стратегія реформування державного управління України на 2016 – 2020 рр. (далі – Стратегія), розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами – з іншого (далі – Угода про асоціацію), Стратегія ґрунтується на спільних цінностях, а саме дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні. У ст. 3 Угоди про асоціацію належне врядування визначається як один із принципів, що є головними для посилення відносин між сторонами. Україна продовжуватиме політичні, соціально-економічні, законодавчі та інституційні реформи,

необхідні для ефективної реалізації Угоди про асоціацію. З огляду на важливість реформи державного управління для України, до розроблення цієї Стратегії було залучено широке коло заінтересованих сторін.

Стратегія з урахуванням Принципів державного управління визначає такі напрями реформування:

- формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики загалом, враховуючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості);

- модернізація державної служби і управління людськими ресурсами;

- забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень);

- надання адміністративних послуг (станданти надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування);

- управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит).

Дія цієї стратегії не поширюється на питання реформування місцевого самоврядування, що здійснюється відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333 від 01.04.2014 р. (Офіційний вісник України. 2014 р. № 30. Ст. 831), Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 06.08.2014 р. (Офіційний вісник України. 2014 р. № 70. Ст. 1966), та плану заходів на 2015 – 2017 рр. із реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р., затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 821 від 07.10.2015 р. (Офіційний вісник України, 2015 р. № 83. Ст. 2752).

Крім того, ця Стратегія також не поширюється на питання судового нагляду та перегляду рішень органів державного управління, оскільки реформа адміністративного судочинства є невід’ємною частиною комплексної судової реформи. Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 –

2020 рр. була погоджена Радою з питань судової реформи та схвалена Указом Президента України № 276 від 20.05.2015 р.

Ця стратегія узгоджується з положеннями таких стратегічних документів:

– Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленою Указом Президента України № 5 від 12.01.2015 р., зокрема розділом 3 “Дорожня карта та першочергові пріоритети реалізації Стратегії”, в якому однією з першочергових реформ визначено реформу державного управління, що має на меті побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом проведення реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (електронне урядування) для забезпечення вироблення і реалізації цілісної державної політики, спрямованої на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики;

– Стратегією розвитку системи управління державними фінансами, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 774 від 01.08.2013 р. (Офіційний вісник України. 2013 р. № 82. Ст. 3052), зокрема розділом III “Середньострокове бюджетне прогнозування та концептуальні засади середньострокового бюджетного планування, програмно-цільовий метод, стратегічне планування на рівні міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів”, завданнями якого передбачено впровадження системи стратегічного планування на рівні міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів, орієнтованою на забезпечення взаємозв’язку планування діяльності та бюджетного планування, ефективне та прозоре використання бюджетних коштів;

– Стратегією реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р., схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 227 від 18.03.2015 р. (Офіційний вісник України. 2015 р. № 24. Ст. 680), а саме її положеннями щодо розмежування політичних посад та посад державних службовців, забезпечення рівного доступу громадян до державної служби шляхом проведення відкритого конкурсу на зайняття вакантних посад, формування ефективної системи управління людськими ресурсами на державній службі, встановлення прозорої моделі оплати праці;

– Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на

2015 – 2017 рр., затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України № 265 від 29.04.2015 р. (Офіційний вісник України. 2015 р. № 38. Ст. 1146), положеннями якої передбачено заходи щодо вдосконалення порядку забезпечення доступу громадськості до публічної інформації;

– планом заходів щодо дерегуляції господарської діяльності, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України № 357 від 18.03.2015 р., та планом дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу “Ведення бізнесу” на 2016 р., затвердженим Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1406 від 16.12.2015 р.

Проблеми, що виникають перед системою державного управління:

а) щодо стратегічних засад реформування державного управління:

– відсутність потужного політичного лідерства та недостатній рівень координації реформування державного управління на політичному рівні;

– недостатня спроможність органів державної влади щодо проведення комплексного реформування державного управління;

– недостатня спроможність Кабінету Міністрів України до стратегічного планування;

б) щодо формування і координації державної політики:

– недостатній рівень якості державної політики у різних сферах, законодавчої та нормативної бази (формування політики та розроблення законодавчих актів на основі ґрунтового аналізу, участь громадськості, цілісність і послідовність дій та рішень Кабінету Міністрів України загалом);

– відсутність системи середньострокового бюджетного планування, пов’язаного із стратегічним плануванням політики;

в) щодо державної служби та управління людськими ресурсами:

– нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях;

– високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління;

– гендерний дисбаланс;

– недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади,

відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами;

г) щодо підзвітності центральних органів виконавчої влади – відсутність горизонтального та вертикального функціонального обстеження в системі державного управління; невизначеність місії (основної мети, для досягнення якої утворено центральний орган виконавчої влади), нечітке визначення сфер відповідальності і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; часткове дублювання повноважень; неефективна організація діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких не спрямовується та не координується відповідними міністрами;

д) щодо надання адміністративних послуг:

– відсутність упорядкованих базових принципів і гарантій захисту прав громадян і юридичних осіб у рамках адміністративної процедури (відсутність закону про адміністративні процедури);

– необхідність подальшого розвитку центрів надання адміністративних послуг;

– надмірне адміністративне навантаження на громадян і юридичних осіб;

– низький рівень якості роботи базових електронних реєстрів; відсутність прийняттого технічного рішення для забезпечення функціональної сумісності систем органів державної влади, неналежна якість електронних послуг для громадян і юридичних осіб.

Політична прихильність до реформування і лідерство визнані вирішальними для успішного планування та проведення реформи державного управління. Реформа є міжгалузєвою і проводиться у цілісний та узгоджений спосіб, чого неможливо досягти без потужного політичного лідерства з достатніми повноваженнями та підтримкою Прем'єр-міністра України. З огляду на це, Віце-прем'єр-міністра із питань європейської та євроатлантичної інтеграції України визначено відповідальним за координацію реформування державного управління. У складі Секретаріату Кабінету Міністрів України передбачається створення провідного структурного підрозділу з питань реформування державного управління, який буде забезпечувати супровід реформи та підтримку діяльності політичного керівництва і координації реформи. Штатна чисельність такого підрозділу становитиме від 10 до 20 державних службовців із відповідним рівнем професійної компетентності для забезпечення сталого процесу реалізації цієї Стратегії до 2020 р. Віце-прем'єр-міністр із питань європейської та євроатлантичної інтеграції України та провідний структурний підрозділ

із питань реформування державного управління також візьмуть на себе відповідальність за такі напрями реформи державного управління, як реформування державної служби та реорганізація центральних органів виконавчої влади.

Для проведення ефективних реформ в Україні необхідне припинення воєнних дій в зоні Антитерористичної операції в південно-східних регіонах, демілітаризація окупованих територій, відновлення національних кордонів і перехід до мирного будівництва на засадах демократії, законності та дотримання прав людини. Дискусія щодо можливості такого розвитку подій як у найближчій, так і у віддаленій перспективі точиться в урядових колах та експертних середовищах від початку воєнних дій і має перспективи завершитися настільки швидко, наскільки переконливими будуть заходи України щодо зміцнення засад державності, посилення Збройних сил України, приборкання бунтівних незаконних утворень та кроки міжнародної спільноти по відношенню до РФ як країни-агресора. Остання демонструє готовність до затяжного варіанту, який позиціонується нею як прийнятний для країн ЄС і США, хоча аргументи викликають глибокий сумнів у всіх учасників конфлікту та дотичних до нього країн. Отже, повернення кордонів України до довоєнного status quo, країн ЄС-сусідів “першого порядку”, – до стабільності й гарантованості безпеки від беззаконня та непередбачуваності в діях РФ на міжнародній арені – це проблеми, які поки що не мають однозначного вирішення.

Реалізація необхідних заходів, які б забезпечили позитивний для України сценарій розвитку подій із підтримкою в національній і міжнародній площинах, враховуючи питання можливого втручання спільноти держав чи окремих її членів, або інтеграційних структур, є політичним процесом, для якого характерні глибокий взаємозв’язок і взаємообумовленість перспектив мирного демократичного розвитку України та стабільності й безпеки країн Європи, зокрема Східної.

Анексія Криму та війна на Сході України “підірвали” не тільки світовий порядок міжнародних відносин та визнаний алгоритм вирішення міждержавних спірних питань. Фактично для України ці події мають глобальні цивілізаційні наслідки. Кілька поколінь українських громадян, нині живих і тих, які народяться, будуть позбавлені шансу жити, розвиватися, будувати майбутнє й вільно вибирати свій шлях на довгі роки. Економіка України в умовах “замороженого конфлікту” навіть за умови значної фінансової допомоги міжнародних організацій не буде здатна на істотні кроки щодо виходу з кризи й подальшого розвитку. Доля українських демократичних реформ на цьому фоні

також має досить неоднозначні перспективи, хоча реформи продовжуються попри все. Основою цих реформ має бути дотримання прав людини, забезпечення яких державою в умовах війни, на фоні переформатування політичної системи та фінансових негараздів вимагатиме титанічних зусиль держави та усього українського суспільства.

Для України, що змушена вести воєнні дії проти керованих РФ та нею озброєних бойовиків, на початку агресії були характерні молода демократія, відносна слабкість демократичних традицій та політичної еліти, неефективні корумповані суди, керована в ручному режимі економіка, що посилювала спокусу авторитарної практики влади, корупції та шахрайства, політичний процес, викривлений унаслідок впливу грошей та деструктивних сил, які витісняли раціональну аргументацію меркантильними компромісами з правом. Це все суттєво ускладнювало умови проведення демократичних реформ і знижувало їх шанс на успіх.

Відповідальність РФ за ескалацію воєнних дій, проведення диверсій та спецоперацій з розхитування політичної ситуації в регіонах України у цьому контексті поширюється на негативні цивілізаційні перспективи нашої країни, що стосуються життя практично п'яти поколінь українських громадян. Тільки економічно розвинена, політично спроможна, здатна захищати свої кордони й обстоювати національні інтереси Україна може бути рівним партнером об'єднаної Європи у відновленні та збереженні порушеного агресивними діями РФ світопорядку. Зрозуміло, що Україна сама повинна себе захищати. Водночас не потрібно зберігати ілюзії щодо здатності будь-якої держави на одинці протистояти воєнній машині РФ у її прагненні відновити колишню велич. Зупинити агресора й змусити його поважати міжнародне право – не єдиний шлях до забезпечення Європі і світу можливості відмовитися від нав'язаної гонки озброєнь на користь більш прагматичних та продуктивних цілей.

Демократичні реформи, які проводить українська влада в умовах ведення гібридної війни, спрямовані на побудову демократичного суспільства на засадах верховенства права, рівності перед законом, дотримання та забезпечення прав людини, проходять у ситуації, яка суттєво змінилась. Інституціональні процеси набирають системного спрямування, громадянське суспільство в Україні розвиває досвід взаємодії з владою на всіх етапах управлінської діяльності. Демократичні практики поширюються в українському суспільстві.

Таким чином, пріоритетні напрями реформування системи державного управління в Україні, в яких права людини посідають



основоположну позицію щодо політичних та інституціональних процесів, зумовлюють правозахисні підходи у: функціонуванні демократичних суспільних інститутів за істотної участі громадськості в розробці державних політик; наданні адміністративних послуг на основі безумовної поваги до прав людини; забезпеченні верховенства права шляхом проведення правових реформ та підвищення рівня інформованості громадськості щодо національної та міжнародної правової бази, створення реального потенціалу інституціональних реформ; боротьбі з корупцією через створення формальних та неформальних інститутів і механізмів обміну інформацією та моніторингу використання державних коштів.

Для України важливими також залишаються два аспекти реформ: по-перше, необхідно формувати концептуальні засади державної політики, достатньо чітко визначаючи не тільки загальну мету, а й ті інструменти, що здатні забезпечити її реалізацію. Програми уряду повинні мати наукове обґрунтування та розроблені механізми реалізації зі зрозумілими для суспільства пріоритетами як на стратегічному, так і на тактичному рівні. По-друге, існує певний алгоритм, певна черговість урядових кроків, що виключає хаотичність владного імпульсування. За будь-яких науково обґрунтованих концепцій управління першими повинні бути реалізовані ті з них, які будуть спрямовані на підвищення рівня добробуту населення.

## ВИСНОВКИ

У ході підготовки цієї науково-методичної розробки науковою групою використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи дослідження. До переліку загальнонаукових методів необхідно зарахувати методи аналізу, синтезу, верифікації та узагальнення, що застосовувалися для забезпечення логічної структурованості та доказовості дослідження.

Дослідницька група використала також низку спеціальних методів дослідження. Для аналізу системи державного управління в УРСР та для вивчення актуальних проблем децентралізації влади та адміністративно-територіальної реформи у сучасній Україні застосовувався структурно-функціональний метод. Було також використано метод типологізації, зокрема для вивчення систем державного управління античного світу та європейської феодальної системи державного управління. При вивченні управлінської кризи кінця 2013 р. застосовано моніторинг поточних суспільно-політичних подій.

До переліку основних фундаментальних результатів, одержаних у ході підготовки підручника, належать результати кількох класів. По-перше, авторська група отримала низку фактологічних результатів, які стосуються: організації управління в Україні у IX – XVIII ст.; організації державного управління в УРСР; трансформації системи державного управління незалежної України у пострадянський період. По-друге, одержано результати проблемного типу, серед яких: визначення специфіки правового регулювання у монопартійній системі адміністративно-командного державного управління, яка існувала в УРСР; опис актуальної проблемної ситуації, що стосується механізму взаємодії центральних та місцевих органів влади, а також взаємодії місцевого самоврядування та державної влади у незалежній Україні; формулювання проблеми адаптації державного управління в Україні до нових викликів глобального світу.

Основним прикладним результатом підручника є комплексна концепція історії державного управління, специфіку якої становить висвітлення історії державного управління в Україні у діахронному вимірі у світовому та європейському контекстах.

Прикладне застосування одержаних результатів має здійснюватися через їх використання у системі фахової підготовки (зокрема використання у програмах семінарських занять, для підготовки магістерських робіт тощо) та підвищення кваліфікації державних службовців.

Одержані результати були впроваджені при проведенні занять за обласною та регіональною програмами підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України (Акт про впровадження № 301/14-14), при організації навчального процесу кафедри новітньої історії ЛНУ імені Івана Франка (Акт про впровадження №5215-Н). Досвід вітчизняного та європейського державотворення використано в діяльності комісії з питань законності, правоохоронної діяльності, дотримання прав людини та військових проблем Львівської обласної ради для зміцнення національної безпеки, національно-патріотичного виховання населення та боєздатності Збройних сил України, а також для протидії російській інформаційній експансії в умовах агресії Російської Федерації проти України (Акт про впровадження № 02 - вих.-1757).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверьянов В. В. Функции и организационная структура органа государственного управления. К. : Наукова думка, 1979.
2. Австро-Угорщина – Все про дуалістичну імперію. URL : <http://www.aus-ugr.narod.ru>.
3. Азовкин И. А. Местные советы в системе органов власти. М. : Юридическая литература, 1971. 271 с.
4. Айненкель А. Політика Польщі відносно українців у міжвоєнний період. Вибрані проблеми // Україна – Польща: важкі питання: матер. II міжнар. семін. істор. “Українсько-польські відносини в 1918 – 1947 роках” (22 – 24 травня 1997 р., м. Варшава). Варшава : [б. в.], 1998. Т. 1. С. 35—47.
5. Айненкель А. Українське питання в політиці II Речі Посполитої та концепціях і заходах українських політичних сил у міжвоєнний період (1918 – 1939) // Україна – Польща : важкі питання: матер. XI міжнар. семін. істор. “Українсько-польські відносини під час Другої світової війни” (26 – 28 квітня 2005 р., м. Варшава). Варшава : [б. в.], 2006. Т. 10. С. 141—154.
6. Алексієвець Л. Польща в 1918 – 1926 рр.: Особливості відродження національної державності, формування суспільно-політичного устрою : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д. і. н. Чернівці : [б. в.], 2007. 32 с.
7. Анатольєва О. І. Конспект лекцій з дисципліни “Історія держави і права зарубіжних країн”. URL : <http://studies.in.ua/istorija-derzhavy-ta-prava-zarubizhnyh-krain-lekcii.html>.
8. Андрусяк Т. Особливості розвитку української правової думки в Галичині в 19 столітті // Вісник ЛНУ. 2001. Вип. 36. С. 151—156. (Серія: юридична).
9. Андрусяк Т. Судовий устрій Галичини та Буковини у складі Австрії. URL : [http://leksika.com.ua/18810911/legal/sudoviy\\_ustriy\\_galichini\\_ta\\_bukovini\\_u\\_skladi\\_avstriyi](http://leksika.com.ua/18810911/legal/sudoviy_ustriy_galichini_ta_bukovini_u_skladi_avstriyi).
10. Андрусяк Т. Українська правова думка в Галичині (перші десятиліття XIX ст.) // Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність. 2012. № 21. С. 115—122.
11. Анкерс Э. История европейского права. М. : Наука, 1996. 395 с.
12. Антонов И. П. Суды в Германии. М. : Рос. гос. ин-та интел. собст-сти. М., 2003. 57 с.
13. Апарова Т. В. Суды и судебный процесс Великобритании: Англия, Уэльс, Шотландия. М. : Ин-т международного права и экономики; изд-во “Триада, Лтд”, 1996. 157 с.

14. Антонович М. Права людини // Основи демократії : підруч. для студентів вищих навчальних закладів / за заг. ред. А. Ф. Колодій. 3-є вид., оновлене і доповнене. Львів : Астролябія, 2009. С. 267—289.
15. Ардан Ф. Франція: государственная система / пер. с франц. М. : Юридическая література, 1994. 176 с.
16. Арендт Х. Джерела тоталітаризму / пер. з англ. 2-ге вид. К. : Дух і Літера, 2005. 584 с.
17. Аркуша О. Галицький сейм. Виборчі кампанії 1889 і 1995 рр. Львів, 1996. 174 с.
18. Аркуша О. Галицький становий сейм // Енциклопедія Львова. Т. 1 / за ред. А. Козицького та І. Підкови. Львів : Літопис, 2007. С. 478.
19. Аркуша О. Державна служба в українських регіонах Австрійської (Австро-Угорської) монархії (1772 – 1918 рр.) // Нариси історії державної служби в Україні / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України; Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2008. Т. 1. С. 131—167.
20. Багмет М. Історія та практика державного управління і місцевого самоврядування в Україні. II том. [Б. м. : б. в.], 2006. 292 с.
21. Балух В. Англія в XVI – першій половині XVII ст. // Ранньомодерна Європа : підручник. Чернівці : Наші книги, 2016. С. 289—318.
22. Бентам И. Тактика законодательных собраний. Челябинск : Социум, 2006. 134 с.
23. Бесчастний В. М., Коваль М. В., Січкач В. О. та ін. Державне будівництво та самоврядування в Україні: навч. посіб. К. : Ви-во: Знання, 2012. 652 с.
24. Білецька О. В. Поділля на зламі XIV – XV ст.: до витоків формування історичної області. Одеса, 2004. 416 с.
25. Боголепов Н. П. Учебник истории римского права / под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. М. : Зерцало, 2013. 568 с.
26. Болдижар М. М., Болдижар С. М. Державність на Закарпатті : Події, факти, оцінки. Ужгород : Вид-во УжНУ, 2003. 212 с.
27. Болдижар М. М. Державно-правові аспекти входження Закарпаття до складу Чехословаччини : монографія. Ужгород : КП “Ужгородська міська друкарня”, 2006. 72 с.
28. Бостан Л. М. Історія держави і права зарубіжних країн. К. : Центр навч. літ., 2004. 672 с.
29. Бостан Л., Бостан С. Історія держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. 2-ге видання, доп. і перероблене. К. : Центр учбової літератури, 2008. 730 с.

30. Бостан Л. М., Бостан С. К. Історія держави і права зарубіжних країн (Держави і права епохи станово-кастового суспільства) : навч. посіб. для курсантів, студентів, слухачів. Запоріжжя : ЗЮІМВС України, 2000. 340 с.
31. Ботушанський В. М., Глуговський А. М., Гриценко І. А. Нариси з історії Північної Буковини. К. : Наукова думка, 1980. С. 339.
32. Боффа Дж. История Советского Союза : в 2-х т. Т. 2. М. : Международные отношения, 1994. 628 с.
33. Бунчук О. Б. Австрійське законодавство кінця ХІХ – початку ХХ століття в оцінці Івана Франка // Науковий вісник Чернівецького університету. 2013. Вип. 714. (Серія: Правознавство).
34. Васюта І. К. Політична історія Західної України (1918–1939). Львів : Каменярь, 2006. 335 с.
35. Вегеш М. Історичні дослідження: Закарпаття між двома світовими війнами. Ужгород : [б. в.], 2000. Т. IV. 339 с.
36. Виборча ординація до громад // Громадський голос. 1938. 10 верес.
37. Виборча ординація до сенату // Діло. 1935. 16 лип.
38. Виборча ординація до сойму // Діло. 1935. 10 лип.
39. Виборча ординація до сойму // Діло. 1935. 9 лип.
40. Віднянський С. Закарпаття у складі Чехословацької республіки: формування державних структур і громадсько-політичне життя в краї у 20-х – пер. пол. 30-х років ХХ ст. // Проблеми історії України: Факти, судження, пошуки : міжв. зб. наук. пр. Вип. 6. К. : [б. в.], 2002. С. 297—318.
41. Віперман В. Європейський фашизм: порівняльний аналіз (1922–1982). К. : Дух і Літера, 2008. 273 с.
42. Война Алой и Белой розы / сост. М. Тимофеева. М. : Вече, 1998. 607 с.
43. Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных учреждениях от 1 января 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи (ПСЗРИ). Собр. 2. Т. XXXIX. Отд. 1. СПб., 1867. С. 1—14.
44. Высочайше утвержденный общий наказ гражданским губернаторам от 3 июня 1837 г. // ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XII. Отд. 1. СПб., 1838. С. 361—439.
45. Высочайше утвержденное Положение о порядке производства дел в губернских правлениях от 3 июня 1837 г. // ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XII. С. 439—463.
46. Высочайше утвержденное Городовое положение от 16/28 июня 1870 г. // ПСЗРИ. Собр. 2. Т. XLV. Отд. 1. СПб., 1874. С. 821—839.

47. Высочайше утвержденное Положение о губернских и уездных учреждениях от 12 июня 1890 г. // ПСЗРИ. Собр. 3. Т. X. Отд. 1. СПб., 1895. С. 493—511.
48. Высочайше утвержденное Городовое положение от 11 июня 1892 г. // ПСЗРИ. Собр. 3. Т. XII. СПб., 1895. С. 430—456.
49. Высочайше утвержденное Учреждение Государственной думы от 20 февраля 1906 г. // ПСЗРИ. Собр. 3. Т. XXVI. Отд. 1. СПб., 1909. С. 150—154.
50. Высочайше утвержденные Основные государственные законы от 23 апреля 1906 г. // ПСЗРИ. Собр. 3. Т. XXVI. Отд. 1. СПб., 1909. С. 456—461.
51. Гарднер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М., 1984.
52. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Т. : СМП “Астон”, 2003. – 432 с.
53. Гілл Дж. Поділена Європа. Пізня Реформація; Церква а Англії. Рання Реформація // Історія християнства. К. : Темпора, 2010. С. 268, 269; С. 255—258.
54. Глиняний В. П. Історія держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. / Одеська нац. юрид. акад. вид. 5-те, перероб. і доп. К. : Істина, 2008. – 768 с.
55. Глиняний В. П. История государства и права зарубежных стран. Ч. 1. Издание пятое. X. : “Одиссей”, 2005. 832 с.
56. Гловацький І. Права української мови у кримінальному судочинстві Другої Речі Посполитої // Вісник ЛНУ. 2002. Вип. 37. С. 116—120. (Серія: юридична).
57. Горобець В. М. Малоросійський приказ // Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. ; Інститут історії України НАН України. К. : Наукова думка, 2009. Т. 6 : Ла – Мі. С. 481.
58. Город и феодализм в Англии / отв. ред. Е. В. Гутнова. М. : Наука, 1987. 283 с.
59. Гошко Т. Д. Штрихи до сучасної української історіографії історії міст на магдебурзькому праві в Україні // Історіографічні дослідження в Україні. К. : НАН України. Інститут історії України, 2011. Вип. 21. С. 124—165.
60. Гранчак І. М. Нариси історії Закарпаття. Т. II (1918 – 1945) // ред. кол. : І. Гранчак, Е. Балагурі, І. Грицак, В. Ілько, І. Поп. Ужгород : Вид-во “Закарпаття”, 1995. 663 с.
61. Гриффитс Р., Томас Р. Становление династии Тюдоров. Ростов-на-Дону : Феникс, 1997. 319 с.

62. Грицак Я. Нарис історії України. Формування модерної української нації XIX – XX ст. К. : Генеза, 2000. 359 с.
63. Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. К. : Тов-во “Знання” України 1991. 240 с.
64. Грушевський М. С. Новий період історії України за роки від 1914 до 1919. К. : Либідь, 1992. 46 с.
65. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / редкол. : П. С. Сохань (голова) та ін. К. : Наукова думка, 1994. Т. 1. 736 с.
66. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / редкол. : П. С. Сохань (голова) та ін. К. : Наукова думка, 1992. Т. 2. 1992. 640 с.
67. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / редкол. : П. С. Сохань (голова) та ін. К. : Наукова думка, 1993. Т. 3. 1992. 592 с.
68. Гунчак Т. Г. Україна: XX століття. К. : Дніпро, 2005. 384 с.
69. Гуржій О. Українська козацька держава в другій половині XVII – XVIII ст. : кордони, населення, право. К. : Основи, 1996. 223 с.
70. Давимука С., Колодій А., Кужелюк Ю., Харченко В. Політичні режими сучасності та перехід до демократії. Львів, 1999.
71. Данилов Г. М. Возникновение феодальных отношений у франков VI – VII вв. Петрозаводск : Гос. изд. Карельской АССР, 1959. 260 с.
72. Дарон А., Робінсон Дж. Чому нації занепадають?. К. : Наш Формат, 2016. 472 с.
73. Дацюк С. Медіа – саботаж децентралізація продовжуються // Українська правда, блоги. 2015. URL : <http://blogs.pravda.com.ua/authors/datsuk/557fb2295692e>.
74. Декларація про державний суверенітет України № 55-ХІІ від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 31. Ст. 429.
75. Демиденко Г. Г. Історія вчень про державу та право : підручник. Х. : Консум, 2007. 432 с.
76. Джеджора О. Історія європейської цивілізації. Ч. 1. До кінця XVIII ст. Львів, 1999.
77. Державне управління в країнах Стародавнього Сходу : навч. посіб. / В. В. Омельчук. К. : Золоті ворота, 2015. 624 с.
78. Джордж Бравн Тіндфл, Дейвід Е. Шай. Історія Америки / пер. з англ. 6-те вид. Львів : Літопис, 2010.
79. Дзвінчук Д., Щербак Н. Місцеві державні адміністрації в системі державного управління // Державне управління : кур. лекц. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. 2-ге вид., переробл. і доповн. С. 324—342.



80. Довідник з історії України / за ред. І. Підкови та Р. Шуста. Т. 2. Кавалерідзе – П'ятаков. К. : Генеза, 1995. 440 с.
81. Драгоманов М. П. Вибране. Мій задум зложити очерк історії цивілізації на Україні. К. : Либідь, 1991. С. 276—326; 559—575.
82. Дружинина Е. И. Северное Причерноморье в 1775 – 1800 гг. М. : Изд-во АН СССР, 1959. 279 с.
83. Дячок О. Право Великого Князівства Литовського та українських земель у його складі на сторінках українських юридичних видань (1991 – 2007) // UKRAINA LITHUANICA. 2009. Т. 1. С. 176—196.
84. Економічна енциклопедія : у 3 т. Т. 1 / С. В. Мочерний (відп. ред.). К. : Видавничий центр “Академія”, 2000. 864 с.
85. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Т. 3 / наук-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 3. 788 с.
86. Енциклопедія історії України : в 5 т. Т. 3 / редкол. : В. А. Смолій (голова) та ін. К. : Наук. думка, 2005. 672 с.
87. Енциклопедія політичної думки / за ред. Девіда Міллера ; пер. з англ. К. : Дух і літера, 2000. 472 с.
88. Ерошкин Н. П. История государственных учреждений дореволюционной России. изд. 2-е, испр. и доп. М. : Высшая школа, 1968. 368 с.
89. Євтушенко О. Н. Державна влада і місцево самоврядування в політичній системі суспільства. Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. 516 с.
90. Жалоба І. Інфраструктурна політика австрійського уряду на північному сході монархії в останній чверті XVIII – 60-х роках XIX ст. (на прикладі шляхів сполучення). Чернівці : Книги-XXI, 2004. 520 с.
91. Закарпаття 1919 – 2009 років: історія, політика, культура / під ред. М. Вегеша, Ч. Фединець. Ужгород : Поліграфцентр “Ліра”, 2010. 720 с.
92. Закон об общих делах всех земель Австрийской монархии и о порядке управления ими, 21 декабря 1867 г. // Сборник документов по истории нового времени. Экономическое развитие и внутренняя политика стран Европы и Америки. 1870 – 1914. / сост. П. И. Остриков, П. П. Вандель. М. : Высш. шк., 1989. С. 241—245.
93. Заник Л., Савчук Б. Проблема москвофільської орієнтації задоби галицької “весни народів” 1848 року в українській історіографії. URL : <http://www.experts.in.ua/baza/analytic/detail.php?ID=15272>.
94. Зашкільняк Л. О., Крикун М. Г. Історія Польщі: Від найдавніших часів до наших днів. Львів, 2002. 752 с.
95. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. К. : Основи, 1996. 420 с.

96. Зонтгаймер К. Як нацизм прийшов до влади / пер. з нім. К. : Дух і Літера, 2009. 320 с.
97. Иванян Э. А. История США : пособ. для вуз. М. : Дрофа, 2004.
98. Исламов Т. М. Империя Габсбургов. Становление и развитие. XVI – XIX вв. // Новая и новейшая история. 2001. № 2. С. 11—40.
99. История государства и права зарубежных стран : учеб. /под ред. К. И. Батыра. М. : Проспект, 2011. 576 с.
100. История государства и права зарубежных стран : учеб. для ВУЗов : в 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. д. ю. н., проф. О. А. Жидкова и д. ю. н., проф. Н. А. Крашенинниковой. М. : Норма, 2004. 624 с.
101. Ідзо В. С. Ранньослов'янське суспільство і ранньослов'янська державність. Зародження і становлення християнства на території України. Львів : Сполом, 2004. 288 с.
102. Ідзо В. Українська держава в IX – XIII століттях. Львів : Сполом, 2010. 418 с.
103. Інститут президентства у світі. Хто є хто / упор. Романюк А., Скоцялис Л., Шведа Ю. Львів : ЦПД, 1999.
104. Історія вчень про право і державу : хрестоматія для юрид. вищ. навч. закл. і ф-тів/ авт.-уклад. Г. Г. Демиденко; за заг. ред. О. В. Петришина. 6-те вид., доп. і змін. Х. : Право, 2013. 928 с.
105. Історія вчень про державу і право : підручник / за ред. проф. Г. Г. Демиденко, проф. О. В. Петришина. Х. : Праю, 2009. 256 с.
106. Історія держави і права зарубіжних країн : хрестоматія / ред. Гончаренко В. Д. К., 2002.
107. Історія держави і права України: Академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вузів : у 2 т. Т. 1 /ред. В. Я. Тацій, А. Й. Рогожин ; Академія правових наук України, Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. К. : Ін Юре, 2000. 646 с.
108. Історія держави і права України : підручник : у 2 т. : підруч. для студ. юридичн. спец. вузів / ред. В. Я. Тацій, А. Й. Рогожин ; Академія правових наук України, Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. К. : Ін Юре, 2000. Т. 2. 2000. 580 с.
109. Історія держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. / О. М. Джужа, Т. А. Третьякова, В. С. Калиновський та ін. К. : НАВС, 2012. 376 с.
110. Історія держави і права зарубіжних країн : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за ред. Л. М. Маймескулова. Х. : Право, 2011. 520 с.
111. Історія держави і права зарубіжних країн: правові джерела / упоряд. Г. І. Трофанчук. К. : Юрінком Інтер, 2008. 352 с.

112. Історія держави і права України : консп. лекц. для студ. юрид. вузів і фак. / авт.-уклад. П. А. Дігтяр. Міжнар. наук.-техн. ун-т. К. : [б.в.], 1997. С. 14—19; 28—32.

113. Історія держави і права України : підруч. для вищих навч. закладів і фак. : у 2 ч. Ч. 1 / А. Й. Рогожин, М. М. Стахов, В. Д. Гончаренко та ін. ; за заг. ред. А. Й. Рогожина. К. : Ін Юре, 1996. 386 с.

114. Історія держави і права України : підруч. для вищих навч. закладів і фак. : у 2 ч. Ч. 2 / А. Й. Рогожин, М. М. Стахов, В. Д. Гончаренко та ін. ; за заг. ред. А. Й. Рогожина. К. : Ін Юре, 1996. 448 с.

115. Історія держави і права України : курс лекц. / О. О. Шевченко, В. О. Самохвалов, В. П. Капелюшний, М. О. Шевченко ; за ред. В. Г. Гончаренка. К. : Вентурі, 1996. 285 с.

116. Історія держави і права України : навч. посіб. / за ред. А. С. Чайковського ; М-во освіти і науки України. Ін-т екон., упр. та госп. права. К. : Юрінком Інтер, 2000. 383 с.

117. Історія держави і права України : підручник : у 2 т. Т. 1 / за заг. ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина. К. : Видав. дім “Ін Юре”, 2000. 648 с.

118. Історія державної служби в Україні : у 5 т. Т. 1 / редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. К. : Ніка-Центр, 2009. 544 с.

119. Історія держави і права України / О. Кузьминець, В. Калиновський, П. Дігтяр. К. : Україна, 2000. 429 с.

120. Історія держави і права України / В. С. Кульчицький, М. І. Настюк, Б. Й. Тищик. Л. : Світ, 1996. 296 с.

121. Історія державного управління / О. О. Рафальський, М. М. Білинська, А. А. Попок та ін. // Державне управління : підручник : у 2 т. Т. 1 / ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.] / О. О. Рафальський, М. М. Білинська, А. А. Попок та ін. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. С. 146—220.

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

123. Історія державної служби в Україні : у 5 т. Т. 1 / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородин та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. 544 с.

124. Історія державної служби в Україні : у 5 т. Т. 2 / О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородин та ін. ; відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. 512 с.

125. Історія України / за ред. Ю. Зайцева. Львів : Світ, 1996. 724 с.
126. Історія України та її державності : навч. посіб. / І. О. Гаврилів, Л. Є. Дещинський, Р. Д. Зінкевич та ін. Львів : Бескид Біт, 2005. 368 с.
127. История государственного управления в России : учебник. изд. 4-е, доп. и перераб. / под. общ. ред. Р. Г. Пихои. М. : Изд-во РАГС, 2009. 440 с.
128. Квітковський Д. Буковина: її минуле і сучасне / Д. Квітковський, Т. Бриндзан, А. Жуковський. Париж ; Філадельфія ; Детройт : Зелена Буковина, 1956. 965 с.
129. Кирило-Мефодіївське товариство : зб. док. : у 3 т. К. : Наук. думка, 1990. 615 с.
130. Киричук В. В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В. В. Киричук, В. І. Тимцуник. К. : Вид-во УАДУ, 2001. 244 с.
131. Киричук О. Ставропігійський інститут у політичних змаганнях русофілів і народовців 70 – 90-х років XIX століття. URL : [shron.chtyvo.org.ua](http://shron.chtyvo.org.ua).
132. Кольє Р. Дуче! Взлет и падение Бенито Муссолини. Биография. / пер. с англ. М. : Изд.-во Центрполиграф, 2001. 491 с.
133. Конституции государств Европы : в 3 т. М. : НОРМА, 2001.
134. Конституційне право України / за ред. проф. В. Ф. Погорілка. вид. 2-ге. К. : Наукова думка ; Прецедент, 2006. 344 с.
135. Конституційні акти України 1917 – 1920 : Невідомі конституції України. К. : Філософська і соціологічна думка, 1992. 272 с.
136. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
137. Контлер Л. История Венгрии. Тысячелетие в центре Европы. М. : Весь мир, 2002. 656 с.
138. Конституційний Договір 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 № 1к/95-вр від 08.06.1995 р., затверджений Законом України // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 18. Ст. 133.
139. Костомаров М. І. Закон Божий (Книга буття українського народу) / М. І. Костомаров. К. : Либідь, 1991. 40 с.
140. Красівський О. Галичина у першій чверті XX ст. Проблеми польсько-українських стосунків. Львів : [б. в.], 2000. 416 с.
141. Крижанівський О. П. Історія Стародавнього Сходу : підручник. К. : Либідь, 2000. 589 с.

142. Крип'якевич І. П. Галицько-Волинське князівство. К. : Наук. думка, 1984. 176 с.
143. Крюков В. Г. Історія цивілізацій Сходу періодів традиційного розвитку (межа IV і III тисячоліть до н. е. – середина XVIII століття) / В. Г. Крюков. Луганськ : Вид-во “ЛНУ імені Тараса Шевченка”, 2013. 192 с.
144. Кугутяк М. Українсько-польські стосунки 20 – 30-х рр. : від конфронтації до “нормалізації” // Українсько-польські відносини в Галичині у XX ст. : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (21 – 22 листопада 1996 р.). Івано-Франківськ : Плай, 1997. С. 18—26.
145. Кузьминець О. Історія держави і права України : навч. посіб. / Олександр Кузьминець, Валерій Калиновський, Петро Дігтяр. К. : Україна, 2000. 427 с.
146. Кузьминець О. В. Історія держави та права зарубіжних країн (схеми, таблиці, коментарі, термінологічний словник) : навч. посіб. / О. В. Кузьминець, Є. С. Дурнов, Ю. В. Сокур. К. : Гранма, 2012. 240 с.
147. Кульчицький В. До питання про Галицький становий сейм (1775 – 1848 рр.) // Наукові записки Львівського університету. Вип. 3. Т. 38. С. 69. (Серія юридична).
148. Кульчицький В. Історія держави і права України : навч. посіб. / Володимир Кульчицький, Борис Тищик. К. : Атіка, 2001. 318 с.
149. Кульчицький В., Присташ Л. Шовіністична політика крайової шкільної ради в Галичині // Вісник ЛНУ. 2002. Вип. 37. С. 116—120. (Серія: юридична).
150. Курило В., Ліщенко М., Романець О. Північна Буковина, її минуле і сучасне. Ужгород : Карпати, 1969. 247 с.
151. Куций І. Галицьке русофільство XIX ст.: генеза історичної свідомості / Інститут суспільних наук. URL : [http://www.uaterra.com.ua/developments/history/modern/kucyj\\_gusofily.htm](http://www.uaterra.com.ua/developments/history/modern/kucyj_gusofily.htm).
152. Лазарович М. В. Ілюстративна історія України : кор. кур. лекц. Т. : Джура, 2007. 470 с.
153. Левин Г. Демократическое движение в английской буржуазной революции : кур. лекц. Львов, 1973. 223 с.
154. Лейст О. Э. История политических и правовых учений. М. : Зерцало, 2002. 688 с.
155. Лемак В. В. Закарпаття у державно-правовій системі Чехословацької республіки (1919 – 1939 рр.) : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01. / Київський університет імені Тараса Шевченка. К., 1996. 159 с.
156. Лемак В. Конституційно-правовий статус Підкарпатської Русі та проблеми його реалізації // Державно-правовий статус

Закарпаття у складі Чехословаччини у 1919 – 1945 роках : матер. наук. конф. (1996 р., м. Ужгород). Ужгород, 1997. С. 19—31.

157. Липинський В. Листи до братів-хліборобів. К. : Філадельфія, 1995. 470 с.

158. Лозо В. И. История государства и права США, Великобритании, Франции, Германии в новейший период. Европейская интеграция в XX в. : учеб. пособ. X. : [б. и.], 2007. 128 с.

159. Макарчук В. С. Загальна історія держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. 6-те вид., допов. К. : Атіка, 2007. 624 с.

160. Макинерни Дэниел. США. История одной страны // A Traveller's History of the USA. Мидгард, Эксмо, 2009.

161. Малик Я., Вол Б., Чуприна В. Історія української державності. Львів : Світ, 1995. 250 с.

162. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. К. : Атіка, 2003. 576 с.

163. Маложон О. І. Історіографія та джерела дослідження правової культури литовсько-польського періоду (XIV – XVI ст.) // Вісник Державної академії керівних кадрів культури і мистецтв. 2011. № 4. С. 212—216.

164. Малоросійська колегія // Полтавщина: Енциклопедичний довідник / за ред. А. В. Кудрицького. К. : УЕ, 1992. С. 511, 512.

165. Мальков В. Франклин Рузвельт: проблемы внутренней политики и дипломатической истории : докум. очерк. М. : Мысль, 1988. 350 с.

166. Мандрик І. Проблеми відновлення державності Угорщини на першому етапі дуалізму (1867–1890 роки). Ужгород : ВАТ “Патент”, 1997. 199 с.

167. Марковський В. Я. Правовий статус української мови в Австро-Угорській імперії. URL : <http://radnuk.info/statti/250-istoriuprava/15001-2011-01-21-04-10-07.html>.

168. Мейнандер К. Історія Фінляндії: лінії, структури, переломні моменти / пер. з швед. К. Іваничук. Львів : ЛА “Піраміда”, 2009. 212 с.

169. Мироненко О. М., Римаренко Ю. І. та ін. Українське державотворення. Невитребований потенціал : слов.-довід. К. : Либідь, 1997.

170. Мудрак І. Д. Історія держави і права зарубіжних країн : кур. лекц. Ірпінь, 2001.

171. Музиченко П. Історія держави і права України : навч. посіб. 5-те вид., випр. і доп. К. : Знання, 2006. 437 с.

172. Нагаєвський І. Історія Української держави двадцятого століття. К. : Укр. письм., 1993.
173. Нагорняк М. Національно-державницька концепція Томаша Масарика. К. : Логос, 2009. 367 с.
174. Нариси історії державної служби в Україні / О. Г. Аркуша, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський та ін. ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2008. 536 с.
175. Настасяк І. Галицький становий сейм: історія становлення та діяльність (1775 – 1845) // Вісник Львівського університету. 2001. Вип. 36. (Серія юридична).
176. Невинс Алан Комманджер Генри. История США. От английской колонии до мировой державы / пер. с англ. Н.-Й. : Телекс, 1991.
177. Новітня історія України (1900 – 2000) : підручник / А. Г. Слюсаренко, В. І. Гусєв, В. М. Литвин та ін. К. : Вища школа, 2002. 719 с.
178. Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : закон СССР от 9 апреля 1990 г. URL : <http://docs.cntd.ru/document/901817750>.
179. Об учреждении министерств: Манифест от 8 сентября 1802 г. // ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXVII. СПб., 1830. С. 243—248.
180. Об усовершенствовании государственного порядка: Манифест от 17 октября 1905 г. // ПСЗРИ. Собр. 3. Т. XXV. Отд. 1. СПб., 1908. С. 754, 755.
181. Образование Государственного совета : Манифест от 1 января 1810 г. // ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXXI. СПб., 1830. С. 3—15.
182. Общее Учреждение министерств от 25 июня 1811 г. // ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XXXI. СПб., 1830. С. 686—719.
183. Одінцова Г. С., Дзюньок В. Б., Мельтюхов Н. М. та ін. Теорія та історія державного управління : навч. посіб. К. : Видавничий дім “Професіонал”, 2008. 288 с.
184. Омельченко О. А. Всеобщая история государства и права : учебник, изд. 3-е, испр. Остожье, 2000.
185. Омельченко Н. А. История государственного управления в России : учебник. М. : Проспект, 2008. 464 с.
186. О мерах к укреплению единства в действиях министерств и главных управлений: именной высочайший указ, данный Сенату от 19 октября 1905 г. // ПСЗРИ. Собр. 3. Т. XXV. Отд. 1. СПб., 1908. С. 759—761.

187. О переустройстве Учреждения Государственного совета: именной высочайший указ, данный Сенату от 20 февраля 1906 г. // ПСЗРИ. Собр. 3. Т. XXVI. Отд. 1. СПб., 1909. С. 154—160.
188. Орленко В. І., Орленко В. В. Історія держави і права України : посіб. для підгот. до ісп. К. : Вид. Паливода А. В., 2006. 161 с.
189. Орленко В. І. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. К. : КНТЕУ, 2001. 268 с.
190. Павленко Ю. Українська державність у 1917 – 1919 рр. (історико- генетичний аналіз). К. : Манускрипт, 1995. 264 с.
191. Панченко П. П., Захарова В. І., Клименко Т. В. Вступ до фаху : навч. посіб. для студ. спец. “Документознавство та інформаційна діяльність”. Черкаси : СУЕМ, 2007. 88 с.
192. Пасічник М. С. Історія України: державницькі процеси, розвиток культури та політичні перспективи : навч. посіб. К. : Знання, 2005. 735 с.
193. Петрів Р. Австрійські, Австро-Угорські, і Галицькі Конституції (кінець XVIII – XIX ст.ст.). Івано-Франківськ : Місто НВ, 2005. 80 с.
194. Підкова І. Україна: 1991 – 1996: хроніка подій : наук.-довід. вид. Львів : Держ. вид.-во. “Край”, 2001. 494 с.
195. Підопригора О. А., Харитонов Є. О. Римське право : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2003. 512 с.
196. Плотнікова Т. “Новий курс” Ф. Д. Рузвельта та еволюція цивільного права США : автореф. дис... канд. юрид. наук. К., 1998. 17 с.
197. Повесть врем’яних літ : Літопис (За Іпатським списком) / [пер. з давньоруської, післяслово, комент. В. В. Яременка. К. : Рад. письм., 1990. 558 с.
198. Покровский И. А. История римского права. СПб. : Изд.-торг. дом “Летний сад”, 1999. 560 с.
199. Політична історія України : навч. посіб. / за ред. В. І. Тацюри. К. : Видавничий центр “Академія”, 2001. 488 с.
200. Політична історія України. XX століття : у 6 т. / редкол. : І. Ф. Курас (голова) та ін. К. : Генеза, 2002 – 2003. Т. 3 : Утвердження радянського ладу в Україні (1921 – 1938) / С. В. Кульчицький (кер.), Ю. І. Шаповал, В. А. Греченко та ін. 2003. 448 с.
201. Політична історія України. XX століття : у 6 т. / редкол. : І. Ф. Курас (голова) та ін. К. : Генеза, 2002 – 2003. Т. 6 : Від тоталітаризму до демократії (1945 – 2002) / О. М. Майборода, Ю. І. Шаповал, О. В. Гарань та ін. 2003. 696 с.



202. Політологія : навч. посіб. / за заг. ред. М. П. Гетьманчука. К. : Знання, 2010. 415 с.
203. Полонська-Василенко Н. Історія України : у 2 т. Т. 1 : До середини XVII століття. К. : Либідь, 1992. 608 с.
204. Полонська-Василенко Н. Історія України : у 2 т. Т. 2 : Від середини XVII століття до 1923 року. К. : Либідь, 1992. 608 с.
205. Попович М. В. Нарис історії культури України. К. : АртЕк, 1999. 728 с.
206. Про внесення змін до Конституції України : Закон України № 2222-IV від 08.12.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 2. Ст. 44. (втратив чинність).
207. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи України : Указ Президента України № 620/97 від 07.07.1997 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/620/97> (втратив чинність).
208. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України № 810/98 від 22.07.1998 р. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page>.
209. Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР у зв'язку з вдосконаленням системи державного управління : Закон УРСР № 1048-XII від 21.05.1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 26. Ст. 294.
210. Про Конституційний Суд України : Закон України № 422/96-ВР від 16.10.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 49. Ст. 272.
211. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
212. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.
213. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України № 2234-12 XII від 26.03.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 28. Ст. 387. (втратив чинність).
214. Про Президента Української РСР : Закон УРСР № 1295-12 від 05.07.1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. 1991. № 33. Ст. 446.
215. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1572/99 від 15.12.1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. № 50. Ст. 2434.

216. Про склад Кабінету Міністрів України : Указ Президента України № 1574/99 від 15.12.1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. № 50. Ст. 2436.

217. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України № 401-ХІV від 15.01.1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 11. Ст. 79.

218. Програма комуністической партії Советского Союзу : принята ХХІІ съездом КПСС в 1961 году // Комуністична партія Радянського Союзу в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. 1898 – 1971 ; пер. з 8-го рос. вид. ; за заг. ред. П. М. Федосєєва і К. У. Черненко. К. : Політвидав України, 1981. Т. 8 : 1959–1965. С. 187—292.

219. Прокопенко Л. Л. Генеза та розвиток державної освітньої політики в Україні (ІХ – початок ХХ ст.). Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. 488 с.

220. Прокопенко Л. Л. Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу // Аспекти публічного управління. 2015. № 4. С. 93—101.

221. Пятецкий Л. М. История России. ХХ век. М. : Московский лицей, 1999. 360 с.

222. Рабовладельческое и феодальное государство и право стран Азии и Африки / под ред. А. Й. Рогожина и Н. Н. Страхова. Х. : Вища школа, 1981. 216 с.

223. Рамазанов А. Х., Халіфаєва А. К. Розвиток конституційної монархії і парламентаризму в ХVІІІ поч. ХХ ст. Розділ ІІІ. Виникнення і розвиток буржуазної держави і права // Історія держави і права зарубіжних країн, 2005. URL : <http://bib.getenjoyment.net/razvitiie-konstitutsionnoy-monarhii-25179.html>.

224. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / наук. кер. Цветков В. В. К. : Оріяни, 1998. 364 с.

225. Рыбаков Б. А. Киевская Русь и русские княжества XII – XIV вв. М. : Изд-во “Наука”, 1982. 592 с.

226. Робертсон Дж. Спосатку були права природні // Злочини проти людства. Боротьба за правосуддя в усьому світі ; пер. з англ. Г. Є. Краснокутського. Одеса : Бахва, 2006. С. 35—39.

227. Розовик Д. Ф. Тема 1. Зародження індустріальної цивілізації і формування цілісності світового розвитку (кінець ХV – ХVІІІ ст.). Перші європейські революції та їх вплив на цивілізаційний поступ людства // Історія сучасного світу: соціально-політична історія ХV – початку ХХІ

століть : навч. посіб. / за ред. Ю. А. Горбаня. 4-те вид., переробл. і допов. К. : Знання, 2012. С. 38—50.

228. Роман Н. Конституювання Австро-Угорщини 1867 р.: історико-правові аспекти // Форум права. 2010. № 3. С. 380—383.

229. Ротштейн Ф. А. Из истории прусско-германской империи: Две прусские войны (К созданию Германской империи). М. : Изд-во АН СССР, 1948. 240 с.

230. Русина О. В. Велике князівство литовське (ВКЛ) // Енциклопедія історії України (ЕІУ). Т. 1. К., 2003. С. 460—463.

231. Садигов В. Н. Хрестоматия по всеобщей истории государства и права. М. : Проспект, 2002. 768 с.

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

233. Сборник документов по истории нового времени стран Европы и Америки (1640 – 1870) : учеб. пособ. для студ. вузов. / сост. Е. Е. Юровская. М. : Высш. шк., 1990. 256 с.

234. Сборник документов по истории нового времени: Буржуазные революции XVII – XVIII вв. / под ред. В. Г. Сироткина. М. : Высш. шк., 1990. — 303 с.

235. Сборник документов по истории нового времени: Экономическое развитие и внутренняя политика стран Европы и Америки. 1870 – 1914 : учеб. пособ. для студ. вузов. М. : Высш. шк., 1989. 296 с.

236. Семенов Ю. И. Об одном из типов традиционных социальных структур Африки и Азии: прагосударство и аграрные отношения // Государство и аграрная эволюция в развивающихся странах Азии и Африки. М. : Наука, 1980. С. 102—130.

237. Скуратович І. М. Адміністративно-територіальний устрій України у 1920 – 1930-х рр. і його впливи на організацію державного управління: історико-правове дослідження. Х. : Видавець СПД ФО Н. М. Вапнярчук, 2004. 192 с.

238. Сміт Ентоні Д. Нації засновані на заповіті // Культурні основи націй. Ієрархія, заповіт і республіка. К. : Темпора, 2009. С. 143—176.

239. Сокирко О. Лицарі другого сорту. Наймане військо Лівобережної Гетьманщини 1669 – 1726 рр. К. : Темпора, 2006. 280 с.

240. Сопільник Л., Камінський М.-Б. Історія держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2012. 500 с.

241. Сравнительное государственное управление: Теория, реформы, эффективность / под ред. Л. В. Сморгунова. СПб. : Изд. СПб. ун-та, 2000.

242. Страхов М. М. Історія держави і права зарубіжних країн. 2-ге вид., переробл. і допов. К. : Ін Юре, 2003. 584 с.

243. Страхов М. М. Історія держави і права зарубіжних країн : підруч. для студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти. Х. : Право. 1999.

244. Страхов М. М. Історія держави і права зарубіжних країн : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. 2-ге вид., перероб. та допов. К. : Концерн “Видавничий Дім’н Юре”, 2003. 584 с.

245. Сухий О. Концепції національної держави у програмах та діяльності західно-українських політичних партій (кінець ХІХ – початок ХХ ст.) // Українське державотворення: уроки, проблеми, перспективи. Львів : ЛФ УАДУ, 2001. Ч. 1. С. 50—55.

246. Сухий О. М. Головна Руська Рада: проблеми національної самоідентифікації галицьких українців у середині ХІХ ст. // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / за заг. ред. А. О. Чемериса. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. Вип. 4. С. 133—140.

247. Тейлор А. Дж. Габсбурзька монархія 1809 – 1918. Історія Австрійської імперії та Австро-Угорщини. Львів : ВНТ-Класика, 2002. 268 с.

248. Теория государства и права : учебник / под ред. проф. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. М. : НОРМА, 2002. 616 с.

249. Терлюк І. Історія держави і права України: Доновітний час: навч. посіб. К. : Атіка, 2006. 399 с.

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

251. Томенко М. В. Історія української Конституції : навч. посіб. К. : Освіта, 2009. 464 с.

252. Трофанчук Г. Історія держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. 2-ге вид., доп. і перероб. К. : Юрінком Інтер, 2013. 448 с.

253. Україна і Литва в ХІV – ХVІ століттях. Політико-правові та соціально-економічні аспекти / відп. ред. Смолій В. А. ; авт. кол. : Берковський В. Г., Блануца А. В., Вашук Д. П., Гурбик А. О., Черкас Б. В. Луцьк : ПрАТ “Волинська обласна друкарня”, 2011. 256 с.

254. Українська державність у ХХ столітті (Історико-політологічний аналіз). К. : Політ. думка, 1996. С. 3—28; 32—148.

255. Українська Центральна Рада : Документи і матеріали : у 2-х т. / [ред. кол. : В. А. Смолій, О. Д. Бойко, Ю. М. Гамрецький та ін. ; Ін-т

історії України НАН України. К. : Вид-во “Наукова думка”, 1996 – 1997. Т. 1. 590 с. Т. 2. 424 с.

256. Українські землі під Австрією й Угорщиною в рр. 1772 – 1918. URL : <http://litopys.org.ua/encycl/eui045.htm>.

257. Усаченко Л. М., Тимцуник В. І. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. К. : ТОВ “НВП “Інтерсервіс”, 2013. 292 с.

258. Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г. // ПСЗРИ. Собр. 1. Т. XX. СПб., 1830. С. 229—304.

259. Фінський досвід місцевого самоврядування – для українських міст / за заг. ред. О. Соскіна. К. : Видавництво інституту трансформації суспільства, 2006. 63 с.

260. Хачатурян Н. А. Сословная монархия во Франции XIII – XIV вв. М. : Высшая школа, 1989.

261. Хоскинг Джеффри. История Советского Союза. 1917 – 1991. М. : Вагриус, 1995. 510 с.

262. Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн : у 2 т. К., 1998.

263. Черкас В. Б. Державна служба Великого князівства Литовського // Нариси історії державної служби в Україні / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України ; Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2008. Т. 1. С. 3548.

264. Чухліб Т. Державний устрій Речі Посполитої на землях України (1569 – 1795 рр.) // Нариси історії державної служби в Україні / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України ; Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2008. Т. 1. С. 49—67.

265. Шала Л. В. Рецепція римського права в Україні: доктринальний рівень // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2010. № 1. С. 25—30. (Серія: юридична).

266. Шаповал В. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. К., 1995.

267. Шаповал В. М. Державний лад країн світу. К. : Український Центр Правничих Студій, 1999.

268. Швидько Г. К., Романов В. С. Державне управління і самоврядування в Україні: історичний нарис. К. : Вид-во УАДУ, 1997. Ч. 1. 140 с.

269. Шевченко О. О. Історія держави і права зарубіжних країн : навч. посіб. К. : Олан, 2008. 351 с.

270. Шевчук В. П., Тараненко М. Г. Історія української державності : кур. лекц. : навч. посіб. для студ. вузів. К. : Либідь, 1999. С. 18—53.
271. Шевчук В. П. Історія української державності. К. : Либідь, 1999. С. 140—172.
272. Шільд В. Право. Новий Час // Історія європейської ментальності / за ред. Петера Дінцельбахера ; пер. з нім. В. Кам'янець. Львів : Літопис, 2004. С. 583—604.
273. Шульженко Ф. П., Андрусяк Т. І. Історія політичних і правових вчень: навч. посіб. 3-є вид., стер. К. : Юрінком Інтер, 2002. 304 с.
274. Ajenkiel A. Administracja w Polsce. Zarys historyczny. Warszawa : Książka i wiedza, 1975. 209 s.
275. Alegata do Sprawozdan stenograficznych z drugiej sesji Sejmu Galicyjskiego w roku 1868. Lwow. S. 9.
276. Bigo T. Administracja publiczna w Trzeciej Rzeszy. Poznań : [b. w.], 1936. 16 s.
277. Błachowska K. Wiele historii jednego państwa. Obraz dziejów Wielkiego Księstwa Litewskiego do 1569 roku w ujęciu historyków polskich, rosyjskich, ukraińskich, litewskich i białoruskich w XIX wieku. Warszawa : Neriton, 2009. 410 s.
278. Black Jeremy. War for America: The Fight for Independence, 1775 – 1783. Boston, 1991.
279. Bonwick Colin. The American Revolution. N.-Y., 1991.
280. Buszko J. Historia Polski 1864– 1948. Warszawa : PWN, 1980. 339 s.
281. Czubyaty J. Historia dla maturzysty Nowożytność, podręcznik do liceum ogólnokształcącego w zakresie rozszerzonym. Warszawa : Wydawnictwo Szkolne PWN. 2006 s.
282. Frey T. Relacja urząd-obywatel a standardy dobrej administracji // Biuletyn RPO. Materiały. 2007. URL : <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12075630130.pdf>.
283. Gordon S. Wood. The Radicalism of the American Revolution. Cambridge, 2002.
284. Grodziski S. Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji. 1772 – 1848. Wrocław : Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1971. S. 153.
285. Kallas M. Historia ustroju Polski X – XX w. Warszawa : PWN, 1996. 492 s.
286. Konstytucja 17 marca 1921. Warszawa : Drukarnia Polska, 1921. 70 s.
287. Pollitt C. Public management reform: a comparative analysis. Oxford : Oxford University Press, 2004. 345 p.
288. Taylor Alan. American Colonies. N.-Y., 2001.

— для нотаток —

Наукове видання

## ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Відповідальна за випуск	<i>Н. З. Онисько</i>
Редагування	<i>Н. Б. Кічула</i>
	<i>І. І. Стецик</i>
Комп'ютерна верстка	<i>Н. О. Свідерська</i>
Друк	<i>І. Б. Тарай</i>
Дизайн обкладинки	<i>І. Б. Тарай</i>

*За зміст та достовірність фактичного матеріалу  
відповідальність несуть автори*

Підписано до друку 20.04.2018 р. Формат 70x100/16  
Обл.-вид. 25,76. Ум.-др. арк. 21,39.  
Наклад 100 примірників. Замовлення № 8/18

**Львівський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України**

Реєстраційне свідоцтво Серія ДК № 1819 від 27.05.2004 р.  
Україна, 79491, Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16,  
тел. (032) 234-62-46

Електронна пошта: [statya.lviv@gmail.com](mailto:statya.lviv@gmail.com),  
веб-адреса: [www.lvivacademy.com](http://www.lvivacademy.com)