Головне управління державної служби України
Інститут історії України Національної академії наук України

Нариси історії державної служби в Україні

Київ
Ніка-Центр
2009

УДК 321
ББК 66.0-3*63.3(4Укр)
Н28

Авторський колектив:

О. Г. Аркуша, Є. І. Бородін, С. В. Віднянський, П. П. Гай-Нижник, В. М. Горобець, А. О. Гурбик, Г. Г. Єфіменко, В. В. Іваненко, М. Ф. Котляр, Г. Г. Кривчик, С. В. Кульчицький (керівник авторського колективу), О. Є. Лисенко, Т. С. Першина, Р. Я. Пиріг, О. С. Рубльов, С. М. Серьогін, В. Ф. Солдатенко, Б. В. Черкас, Т. В. Чухліб, В. С. Шандра, Л. Д. Якубова

Редакційна колегія:

А. В. Вишневський, Г. В. Боряк, В. О. Крупина (відповідальний секретар), С. В. Кульчицький (керівник авторського колективу), В. М. Литвин, В. І. Луговий, Т. В. Мотренко (співголова редакційної колегії), О. С. Онищенко, В. А. Смолій (співголова редакційної колегії), Ю. С. Шемшученко

«Нариси історії державної служби в Україні» є першою в українській історіографії спробою узагальнити в цілісному дослідженні численні праці, присвячені державотворчому процесу, політико-адміністративному устрою, організації державної служби та діяльності державних службовців. Авторський колектив починає дослідження з аналізу державної організації давньоруського суспільства і завершує характеристикою побудови й розвитку державної служби у незалежній Україні. В книзі наведено форми і типи (національний, імперський, окупаційний) управлінської діяльності на українських землях.

Текст «Нарисів» підготовлений у рамках наукового проекту, що реалізується на замовлення Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу коштом Державного бюджету України. Кінцевою метою науково-дослідної роботи є монографія і збірник документів під об'єднаною назвою «Історія державної служби в Україні».

Реалізація проекту приурочена до 90-річчя запровадження державної служби в Україні та здійснюється на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України «Про відзначення 90-річчя запровадження державної служби» від 11 червня 2008 р. № 817-р.

ISBN 978-966-521-503-5

© Головне управління державної служби України, 2009
© Інститут історії України НАН України, 2009
© Оригінал-макет. Видавництво «Ніка-Центр», 2009

Зміст

Вступне слово. *Т. В. Мотренко* 7

РОЗДІЛ 1. Системи управління в Київській Русі. *М. Ф. Котляр* 11
1. Державна організація давньоруського суспільства 13
2. Органи державного управління 22
2.1. Дружина в управлінні країною 23
2.2. Складання і еволюція державної служби (княжого двору) в XII–XIII ст. . . . 26
2.3. Двір і дворяни 29
Посилання до розділу 1 33

РОЗДІЛ 2. Державна служба Великого князівства Литовського. *Б. В. Черкас* 35
Посилання до розділу 2 47

РОЗДІЛ 3. Державний устрій Речі Посполитої на землях України (1569–1795 рр.). *Т. В. Чухліб* 49
1. Основні етапи розвитку державного устрою 51
2. Адміністративно-територіальний устрій України 54
3. Інституції вищої державної влади та їхні повноваження 55
4. Земські (місцеві) органи державного управління 58
5. Права та привілеї державних урядовців 61
Посилання до розділу 3 64

РОЗДІЛ 4. Політико-адміністративний устрій Запорозької Січі. *А. О. Гурбик* 67
Посилання до розділу 4 84

РОЗДІЛ 5. Полково-сотенний устрій Української козацької держави (1649–1764 рр.). *В. М. Горобець* 87
1. Територіально-адміністративний поділ 89
2. Інститут полковництва 94
3. Інститут полкової старшини 103
4. Сотенне управління 106
5. Міські та сільські урядники 108
Посилання до розділу 5 110

РОЗДІЛ 6. Державна служба в українських губерніях Російської імперії. *В. С. Шандра* 113
Посилання до розділу 6 128

РОЗДІЛ 7. Державна служба в українських регіонах Австрійської (Австро-Угорської) монархії (1772–1918 рр.). *О. Г. Аркуша* 131
Посилання до розділу 7 162

РОЗДІЛ 8. Організація управління УНР доби Центральної Ради (1917 р. – початок 1918 р.). *П. П. Гай-Нижник, В. Ф. Солдатенко* 167
Посилання до розділу 8 180

РОЗДІЛ 9. Державна служба Гетьманату Павла Скоропадського. *Р. Я. Пиріг* ... 183
1. Державна модель Гетьманату: структура владно-управлінських інститутів 185
2. Законодавче забезпечення державної служби 193
Посилання до розділу 9 197

РОЗДІЛ 10. Державотворчий процес в УНР доби Директорії (кінець 1918–1920 рр.). *П. П. Гай-Нижник, В. Ф. Солдатенко* 199
Посилання до розділу 10 218

РОЗДІЛ 11. Державотворчий процес в Західноукраїнській Народній Республіці. *П. П. Гай-Нижник, В. Ф. Солдатенко* 221
Посилання до розділу 11 234

РОЗДІЛ 12. Організація управління в українських землях II Речі Посполитої. *О. С. Рубльов* 237
1. Центральні органи адміністрації 239
2. Урядова територіальна адміністрація 241
3. Функціонування публічної адміністрації 244
4. Структура управління в українських землях 245
5. Державна служба: територіальний розріз 246
Посилання до розділу 12 252

РОЗДІЛ 13. Державний устрій Підкарпатської Русі – Карпатської України (1919–1939 рр.). *С. В. Віднянський* 255
1. Розгляд питання про державну належність Закарпаття 257
2. Руська Країна 259
3. Гуцульська республіка 260
4. Всенародні збори угорських русинів 262
5. 40 днів радянської влади 264
6. Приєднання Закарпаття до Чехословацької республіки 267
7. Карпатська Україна 276
Посилання до розділу 13 289

РОЗДІЛ 14. Організація управління в українських землях королівської Румунії (1918–1940 рр.). *Л. Д. Якубова* 293
Посилання до розділу 14 310

РОЗДІЛ 15. Специфіка радянського ладу (1917–1923 рр.).
Г. Г. Єфіменко, С. В. Кульчицький 313
1. Еволюція рад у ході будівництва держави-комуни..... 315
2. Використання національних гасел у боротьбі за зміцнення радянської влади..... 321
3. Формування території радянської України..... 325
4. Місце державної служби у реалізації ленінської утопії 331
Посилання до розділу 15 345

РОЗДІЛ 16. Структура державної влади в умовах формування тоталітарного ладу. *Г. Г. Єфіменко, С. В. Кульчицький*..... 349
1. Еволюція радянської політичної системи 351
2. Зміни в політико-адміністративному устрої..... 356
3. Організація управління 363
3.1. Контроль над виборчим процесом (до виборів 1937 р.) 363
3.2. Центральні органи влади.....368
3.3. Місцева влада.....381
Посилання до розділу 16 388

РОЗДІЛ 17. Система управління окупованими територіями України (1941–1944 рр.). *О. Є. Лисенко* 393
1. Плани нацистського керівництва щодо України 395
2. Дистрикт «Галичина»..... 398
3. Рейхскомісаріат «Україна»..... 401
4. Зона військової адміністрації 407
5. Губернаторство «Трансністрія»..... 411
Посилання до розділу 17 413

РОЗДІЛ 18. Відродження державного управління в УРСР (1943–1945 рр.). *О. Є. Лисенко, Т. С. Першина* 415
Посилання до розділу 18 429

РОЗДІЛ 19. Політико-адміністративна система управління у повоєнний час (1946–1955 рр.). *В. В. Іваненко* 431
1. Структура органів партійно-радянської влади..... 433
2. Кадрова політика в системі державної служби УРСР 438
3. Портрет державного службовця повоєнної доби..... 443
Посилання до розділу 19 448

РОЗДІЛ 20. Реформи М.С.Хрущова (1956–1964 рр.). *Г. Г. Кривчик* 451
1. XX з'їзд КПРС. Критика культу особи Сталіна 453
2. У лещатах комуністичної утопії 458
3. «Повідні паси» КПРС 464
4. Організація управління економікою 468
Посилання до розділу 20 474

РОЗДІЛ 21. Радянська система управління на останніх етапах існування (1965–1990 рр.). *Г. Г. Кривчик, С. М. Серьогін* 477
1. Особливості кадрової політики «брежнєвської епохи» 479
2. Управління економікою: від економічних реформ до застою..... 485
3. Організація влади на етапі «розвинутого соціалізму»..... 491
4. «Перебудова» у контексті реформування системи управління 496
Посилання до розділу 21 505

РОЗДІЛ 22. Державна служба у незалежній Україні. *С. М. Серьогін* 509
1. Формування державного устрою незалежної України 511
2. Утворення інституту державної служби..... 514
3. Закон про державну службу, його зміст та основні положення..... 517
4. Адаптація державної служби України до стандартів Європейського Союзу..... 523
Посилання до розділу 22 531

Вступне слово

Початок XXI ст. характеризується активним процесом становлення нової української державності, що відповідала б сучасному рівню розвитку суспільства. Україна прагне наблизитися до стандартів Європейського Союзу, які мають стати нормою життя. Першочерговими завданнями, які слід вирішити у реалізації такого прагнення, є дотримання верховенства права, забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Успіх у розв'язанні цих складних завдань значною мірою залежить від професіоналізму державних службовців, які є головним чинником ефективності державної машини. Державна служба – той суспільний інструмент, який забезпечує стабільність держави як інституту, зумовлює послідовність і наступність у проведенні державної політики, тяглість у наданні публічних послуг.

Незалежна Україна створила базові елементи демократичного суспільства, однією з перших на пострадянських теренах сформувала більшість інститутів публічної адміністрації. Важливим кроком у створенні нових інститутів громадянського суспільства було прийняття у 1993 р. Закону «Про державну службу».

Законодавче врегулювання суспільних відносин, які охоплюють діяльність держави зі створення правових, організаційних, економічних, соціальних умов для реалізації громадянами права на державну службу, визначення загальних засад діяльності та статусу державних службовців дозволило Україні напрацювати власний новітній досвід демократичного урядування в умовах перехідної економіки. Однак неоднозначна пострадянська спадщина, далеко не завжди сумісна з принципами демократії та верховенства права, відсутність у політикумі єдиного бачення щодо ролі, місця і пріоритетів подальшого розвитку державної служби не змогли як належить забезпечити у чинному законодавстві ясні перспективи для реформування державної служби. Невідповідність деяких положень чинного законодавства про державну службу демократичним нормам Європейського Союзу, недосконале регулювання суспільних відносин у сфері державної

служби спричинили стрімке погіршення протягом останніх років якісного складу корпусу державних службовців, депрофесіоналізацію та політизацію державної служби загалом.

Наразі розробляється проект Закону України «Про державну службу», спрямований на подолання розриву між сучасними вимогами демократичного суспільства та діяльністю державного апарату. У ньому визначаються основи державної служби, умови прийняття, порядок її проходження та припинення, правовий статус державних службовців і засади їхнього соціального та правового захисту. Ключовим моментом законопроекту є переорієнтування інституту державної служби з маніпулювання людиною на вироблення та надання суспільно корисних адміністративних послуг. Для цього важливо провести чітку законодавчу межу між політичною діяльністю та державною службою. Метою прийняття Закону є побудова в Україні професійної та ефективної державної служби, що завдяки орієнтації на задоволення споживача послуг, патріотизму та доброчесності кожного державного службовця забезпечить сталий розвиток держави, її утвердження на міжнародній арені.

Однак самого лише розуміння і бажання змін недостатньо, потрібні спільні зусилля – і політиків, керівників держави, і кожного чиновника, і кожного громадянина, спрямовані на покращення якості життя, проведення вкрай необхідних суспільно-економічних реформ, досягнення поставлених високих національних цілей. Повинна бути створена якісно інша модель публічного менеджменту, усвідомлено нову роль державного, а точніше, публічного, службовця, опановано нові вміння та навички.

Професіоналізація державної служби вимагає створення нової фахової еліти, когорти професіоналів, які пишаються своїм українським походженням, знають рідну мову та звичаї, історію свого народу. Історичні знання виховують патріотизм, віру в свої сили, визначають наш майбутній шлях, дають можливість у розбудові сьогодення та майбутнього спертися на багатий досвід попередників.

Особливо загострюється інтерес до історії, яка є джерелом морального оновлення, духовної сили, зміцнення української державності у критичні періоди життя народу.

На жаль, в Україні досі не було проведено комплексного наукового дослідження витоків і особливостей формування власного інституту державної служби, становлення ключових рис сучасної національної адміністрації в різних політичних умовах, у різні історичні епохи.

Для заповнення цих прогалин, урахування уроків минулого під час розбудови сучасної державної служби, популяризації національної адміністративної традиції Головне управління державної служби України ініціювало спеціальний науково-історичний пошук.

Зокрема, підтвердження факту прийняття у добу Української Держави за часів гетьмана Павла Скоропадського перших законів, що вже у 1918 р. закладали основу сучасної державної служби, дозволило нам виступити з ініціативою відзначення у 2008 р. 90-ї річниці запровадження державної служби в Україні, яку підтримали Президент України та Уряд України.

Наступним логічним кроком у продовженні вивчення розвитку політико-адміністративного устрою на українських землях, виявлення особливостей і законо-

мірності розвитку державної служби, основних її параметрів у різні історичні епохи стала науково-дослідна робота «Історія державної служби в Україні», яку з вересня 2008 р. проводить Інститут історії України НАН України на замовлення Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу при Головному управлінні державної служби України. Авторський колектив Інституту, до складу якого ввійшли 24 провідних українських науковці, у тому числі 15 докторів і 9 кандидатів історичних наук, опрацював значний масив документальних джерел і на основі цього зумів відтворити організацію державного управління в Україні за весь період існування державності, починаючи від Київської Русі, Галицько-Волинської держави, Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, Війська Запорозького, УНР, Української Держави, управління на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій, королівської Румунії, державного управління УРСР, насамкінець державною службою в незалежній Україні.

Результатом проведеного дослідження, ґрунтовного опрацювання авторським колективом Інституту історії України НАН України наукової літератури з досліджуваної проблеми в бібліотеках і пошуку історичних документів в архівних установах, зокрема дослідження понад 200 документів, що вперше вводитимуться до наукового обігу, є пропоновані вашій увазі «Нариси історії державної служби в Україні». Ця праця стане фундаментом для дальшої розробки теми, зокрема продовження науково-дослідної роботи та видання двотомної монографії з історії державної служби, а також самостійного наукового пошуку, передусім молодих науковців.

Сподіваємося, що обізнаність щодо історичних форм державного устрою власної країни, політичних систем і управлінської діяльності, традицій української адміністрації дасть змогу кожному державному службовцеві, кожному небайдужому громадянинові можливість самопізнання, допоможе визначити свою життєву позицію, відстоювати демократичні принципи. Адже поєднання власної адміністративної традиції з кращим міжнародним досвідом демократичного врядування є передумовою успіху в реформуванні державної служби та державного управління, невід'ємною складовою подальшого розвитку української держави, її європейської та світової інтеграції.

Тимофій Мотренко,
Начальник Головного управління державної служби України,
доктор філософських наук, професор

Розділ 1. Системи управління в Київській Русі

1. Державна організація давньоруського суспільства

Мало не всі наявні праці з давньоруської проблематики зосереджують увагу на подіях політичної історії Київської Русі. Становлення і розвиток давньоруської державності лишається в них на другому плані. Тому вимагають ґрунтовного студіювання соціальна сутність і структура Київської держави, системи передання влади, одноосібні й сумісні форми правління. Варто спеціально розглянути виникнення і розвиток князівської влади.

Потребує перегляду усталена в науці теза, начебто державність у східних слов'ян виникає лише тоді, коли встановлюється класовий лад. Засвідчене письмовими джерелами існування держави, у нашому випадку – Давньоруської, визнавалося, та й досі визнається, вирішальним доказом побутування феодального способу виробництва. Тим часом, і в докласових суспільствах існувало немало держав. Наприклад, державним утворенням у родоплемінному середовищі була слов'янська Держава Само, що виникла у VII ст. на Середньому Дунаї.

Східнослов'янське суспільство до початку XI ст. залишалося докласовим (пізнім родоплемінним). Перше державне утворення склалося на середину IX ст. – Київське князівство Аскольда. Ця перша, ще не Давньоруська (охоплювала лише малу частку території, яку в той час посідали східнослов'янські племена) держава, була майже неконсолідованою, з нерозвиненими системами правління, суду й збирання данини[1].

Такою залишалася спочатку і Давньоруська держава, виникнення якої пов'язується з об'єднанням східнослов'янських Півдня і Півночі близько 882 р. Структура її залишалась аморфною і за Олега (882–912), і за Ігоря (912–944). Стягання данини («полюддя») було ненормованим, влада і суд спорадично здійснювалися на підвладній київському князеві території. Племінні вожді на місцях почували себе майже незалежними.

Тільки Ольга (944–964) рішуче впорядкувала системи і норми стягання данини, організувала опорні пункти центрального

уряду на місцях, поширила адміністративну й судову системи на підвладні Києву землі. Діяльність Ольги стала вирішальним кроком на шляху одержавлення племінних княжінь і союзів, злиття їхніх земель у державну територію Київської Русі. На початку князювання Володимира Святославича (978–1015) племінні об'єднання остаточно закріплюються в складі держави, що робить її більш згуртованою, а внутрішні соціальні та політичні зв'язки – більш сталими.

Новий етап творення давньоруської державності припадає на князювання Володимира і його сина Ярослава (1019–1054). За Володимира князівська влада, залишаючись спадковою, робиться ще й одноосібною. Прихід його до влади літописець відзначив словами: «И нача княжити Володимер в Киеве един»[2], тобто єдиновладно. За Володимира і Ярослава в основному завершився тривалий процес складання державності в давньоруському суспільстві[3].

Ця державність попервах мала особливу форму, властиву суспільствам переходової доби. Варто прийняти вдале визначення Давньоруської держави IX – більшої частини X ст. як дружинної[4]. Панівний прошарок такої держави складався з верхівки князівської дружини. Дружинники протягом тривалого часу складали апарат управління, вони ж збирали данину й чинили суд.

Історики розглядають Київську Русь часів Володимира і Ярослава як єдиновладну, одноосібну монархію. Державна структура була тоді загалом сталою, – для ранньосередньовічних часів, звичайно, – відпрацьовані системи управління, збирання данини і судочинства (за Ярослава створено перший писемний правовий кодекс – Руську Правду), на місцях замість племінних вождів сиділи князівські посадники (сини великого князя і його бояри), що здійснювали верховну волю і владу[5]. Успішні дії обох государів проти кочовиків причорноморських степів, активна міжнародна політика, нарешті, запровадження і поширення християнства як державної релігії – все це зміцнило князівську владу. У часи князювань Володимира і Ярослава почав складатися примітивний державний апарат із княжих дружинників. В останні десятиліття правління Володимира завершується існування дружинної форми державності. Держава поступово набуває ранньофеодальної структури[6].

Доводиться визнати, що єдиновладдя Володимира і Ярослава великою мірою трималося на особистих талантах й авторитеті обох государів. Величезна територія держави тоді ще не була повністю освоєна. Почасти тому по смерті Ярослава 1054 р. до влади прийшов тріумвірат його старших синів Ізяслава, Святослава і Всеволода. Причиною була насамперед правова невизначеність «ряда» (заповіту) Ярослава Володимировича, в якому він уник прямої вказівки на старшого сина Ізяслава як на свого наступника на київському столі. Крім того, сам Ізяслав не володів необхідними для керівника держави якостями й сильним характером, тому й поділив владу з братами. Літописи, певна річ, не знають латинського слова «тріумвірат». Повість временних літ називає таке правління інакше: «Ярославичи же трие». Джерела зберегли чимало свідоцтв діяльності й дійовості тріумвірату.

Троє Ярославичів майже двадцять років разом вершили давньоруські справи. Вони прагнули зосередити Руську землю в своїх руках, розділити її між собою. Двох молодших братів, Ігоря і В'ячеслава, вони усунули від керівництва державою, а по їхній смерті (В'ячеслав помер 1057 р., Ігор – 1060 р.) поділили їхні волості поміж собою. Синам померлих братів тріумвіри не дали нічого, перетворивши їх на князів-ізгоїв.

Правління тріумвірату дещо стабілізувало політичну ситуацію на Русі. Однак з часом тріумвірат вичерпав себе. Початком його розпаду стали події 1068 р., коли тріумвіри зазнали поразки в битві проти половців на р. Альті. Далі повсталі кияни вигнали Ізяслава і посадили на стіл полоцького князя Всеслава. Через півроку Ізяслав Ярославич з польською підмогою повернувся на Русь і покарав повсталих. Та суперечності поміж братами наростали, й на початку 1073 р. Святослав і Всеволод перетворили тріумвірат на дуумвірат, вигнавши старшого брата Ізяслава.

З того часу і аж до початку другого десятиліття XII ст. на Русі постійно правили дуумвірати. Причина полягала не лише в нездатності тих чи інших Ярославичів зосередити владу в своїх руках. Територія держави продовжувала залишатися не досить об'єднаною і консолідованою. Необхідно було добиватися рівноваги поміж князями різних руських земель, тримати їх у покорі з'єднаними силами дуумвірів – зазвичай найсильніших і найвпливовіших государів. Першим таким дуумвіратом стало співправління Святослава і Всеволода (1073–1076). Поміж цими дуумвірами не було рівності. За обсягом володінь, матеріальних ресурсів і військовим потенціалом Святослав переважав Всеволода. Він прагнув єдиновладдя, і лише смерть зупинила його. Улітку наступного, 1077 р. з вигнання повернувся Ізяслав і знову посів київський стіл. Він став правити разом із братом Всеволодом. Новий дуумвірат, що склався, мабуть, за інерцією, діяв трохи більше року. На початку жовтня 1078 р. Ізяслав загинув у битві зі своїми небожами (князями-ізгоями) Олегом Святославичем і Борисом В'ячеславичем, котрі прагнули одержати колишні батьківські землі.

У жовтні 1078 р. до влади прийшов останній серед тріумвірів – Всеволод. Та не варто вважати його правління (1078–1093 рр.) часами реставрації одноосібної монархії на Русі, як це часто можна прочитати в науковій літературі. Всеволод залучив до управління державою свого старшого сина Володимира Мономаха. Суто родинний дуумвірат батька і сина протримався до смерті Всеволода і певною мірою стабілізував становище в країні. Про існування і дійовість цього дуумвірату неодноразово свідчить Повість временних літ. На її сторінках Володимир діє зазвичай від імені Всеволода, виконує всі головні функції загальноруського князя: очолює замість нього походи, залагоджує стосунки поміж князями, приборкує їх. Так, 1080 р. «заратишася торци переяславьстии на Русь; Всеволодъ же посла на ня сына своего Володимера». За чотири роки по тому князі-ізгої Ростиславичі вигнали з Володимира Волинського Ярополка Ізяславича. «И посла Всеволодъ Володимера сына своего, и выгна Ростиславича и посади Ярополка Володимери». У ролі одного зі співправителів держави Володимир особливо рельєфно виступає в літописній статті 1086 р.: «Приде Ярополк из Ляховъ, и створи миръ с Володимеромь, и иде Володимеръ вспять Чернигову» (де княжив з 1078 р.).

Коли 13 квітня 1093 р. помер Всеволод Ярославич, верхівка суспільства, призвичаєна до того, що в країні фактично правив Володимир Мономах, була готова до його вокняжіння. Однак Володимир учинив інакше. Він вирішив дотриматися давнього порядку заміщення київського стола, так званого родового старійшинства, коли влада передавалася старішому в князівському роді. Серед онуків Ярослава старійшин був Святополк, бо доводився сином старшому серед Ярославичів – Ізяславу. Йому й передав Мономах київський стіл. А сам поїхав княжити до Чернігова.

Здавалося б, на Русі відновилася одноосібна монархія. Та цього не сталося. Вже в перші місяці свого київського княжіння, у травні 1093 р., Святополк Ізяславич запропонував Володимирові Всеволодичу разом керувати державою. Радники Святополка сказали йому: «Послися к брату своему Володимиру, да бы ти помоглъ…». Мономах охоче відгукнувся на пропозицію Святополка. Ймовірно, дуумвірат Святополк–Володимир утворився 1094 р., коли князь-ізгой Олег Святославич змусив Володимира Мономаха повернути йому Чернігів із князівством і податися до батьківського Переяславля. Але початок активної діяльності дуумвірів припав на кінець лютого 1096 р., коли вони зібрали південноруських князів для походу на половців. Усі згодилися, лише Олег Святославич чернігівський ухилився від участі в загальноруській справі, бо здавна спирався на половецьких ханів у міжусобній боротьбі на Русі. Дуумвіри приборкали Олега й як покарання відібрали у нього Чернігів із землею, віддавши його молодшому братові Олега Давиду. Відтоді дуумвірат постійно діяв аж до кінця життя Святополка. Причини його стійкості й тривалості полягали, з одного боку, в постійній небезпеці від Половецького степу, а з другого – в необхідності приборкання міжкнязівських чвар на Русі, насамперед – угамування чернігівських Святославичів.

Кончина Святополка (16 квітня 1113 р.) привела до одноосібного вокняжіння в Києві Володимира Всеволодича Мономаха. Його порівняно недовге правління (1113–1125) стабілізувало й підвищило авторитет центральної влади, зміцнило державу, нарешті – біла відновлена єдиновладна монархія[7].

Самовладність Володимира виявилася насамперед у тому, що він, подібно до свого прадіда Володимира Святославича й діда Ярослава Мудрого, вільно і за власною волею переміщував князів із однієї волості в іншу, не рахуючись з принципами ні родового старійшинства, ні отчинності. У 1117 р. його старший небіж Ярослав Святополчич висловив незадоволення тим, що Мономах перевів із Новгорода Великого ближче до Києва, до Білгорода, свого старшого сина Мстислава, щоб передати тому київський престол. Це порушувало порядок родового старійшинства, за яким першим претендентом на загальноруську владу був саме Ярослав. Слів обурення Ярослава виявилося досить для того, щоб Володимир Всеволодич зібрав коаліцію князів, пішов на Ярослава, котрий сидів тоді у Володимирі Волинському, і приборкав його. «И наказавъ его Володимеръ о всемъ, веля ему к собе приходити: "Когда тя позову!"» (Повесть временных лет). Дійсно, вже на початку свого київського князювання Володимир відмовився від порядку родового старійшинства і почав вважати великокнязівський престол спадковим володінням своєї родини. Він і передав його старшому синові Мстиславу (роки київського князювання: 1125–1132). Мономах і Мстислав стали повновладними господарями в країні.

Отже, головною особливістю державної влади на Русі в другій половині XI – початку XII ст. було сумісне правління старших членів дому Ярославичів. Воно здійснювалось у формі дуумвіратів і тріумвіратів й сприяло усталенню міжкнязівських відносин, припиненню усобиць і подоланню загрози з боку Половецького степу. Вже перший тріумвірат Ярославичів, попри егоїзм і постійну неузгодженість дій його членів, значною мірою виконував ці завдання. А для часів київських княжінь Всеволода Ярославича і Святополка Ізяславича дуумвіратний спосіб правління найбільш, мабуть, відповідав умовам часу[8].

Історики XIX – першої третини XX ст. розходились у думках стосовно причин настання удільної роздробленості Давньоруської держави. Була поширена ідея, за якою країна розділилась на окремі волості й землі насамперед тому, що Ярославичі надто розмножились і на всіх князів просто не вистачало столів. Тому багато хто з них був змушений силою зброї добувати собі княжіння. І дійсно, літописці наводять безліч прикладів на підтвердження цієї тези. Однак подібне пояснення плаває на поверхні складних і суперечливих явищ часів роздробленості. Чомусь ніхто з його адептів не замислювався над тим, чому це раніше, за років князювання Володимира Мономаха і його сина Мстислава, коли кількість князів-Ярославичів також набагато перевищувала кількість столів, жодний член панівного дому не насмілювався виступити зі зброєю в руках не те що проти великого князя київського, а й проти найслабкішого серед своїх родичів… Так само невдалим виглядає інше пояснення причин настання роздробленості: Ярославичі, що стали надто численними на середину XII ст., почали порушувати традиційний порядок престолонаслідування (за родовим старійшинством).

З кінця 30-х рр. XX ст. була вироблена теорія причин, перебігу і наслідків удільної роздробленості на Русі. Було встановлено, що в основі роздроблення відносно єдиної Давньоруської держави перебували процеси соціально-економічного розвитку, які набрали сили якраз з кінця XI ст. Народилося поняття *феодальної* роздробленості – явища, породженого еволюцією феодальних відносин. Уперше ця ідея була проголошена в книзі Б.Д.Грекова «Киевская Русь» (1939).

Елементи послаблення єдності Давньоруської держави виявились одразу по смерті Ярослава Мудрого. Проте в другій половині XI ст. суспільно-економічний розвиток Русі, особливо на місцях, у віддалених від центру князівствах, волостях і землях, був недостатнім для розгортання відцентрових процесів.

На кінець XI – першу половину XII ст. еволюція феодального способу виробництва породила прошарок великих і середніх землеволодільців, яких літописці зазвичай називають загальним терміном «бояри». Вони з'явилися не лише в осередку держави, у Києві та Київській землі, а повсюдно, навіть у віддалених від стольного града Русі землях: Володимиро-Суздальській, Новгородській, Галицькій, Волинській та ін. Утворилося велике феодальне землеволодіння, спочатку князівське, далі боярське. Якщо раніше Київ був найбільшим і мало не єдиним осередком суспільно-політичного, економічного і культурного життя Русі, то з початком XII ст. зміцніли економічно й політично землі й князівства, що складали Давньоруську державу.

Місцеве боярство і залежні від нього князі відтоді перестають бути зацікавленими в загальноруських справах, віддаючи перевагу справам власним. Нові економічні умови, за яких у XII ст. продовжували існувати окремі князівства, що входили до складу Давньоруської держави, і їхня боротьба поміж собою створили нову політичну мапу Східної Європи, на якій Києву було відведене більш скромне місце[9]. Влада великого князя стала для них обтяжливою, а загальноруські походи проти половців – небезпечними і такими, що не приносили особистих вигод. У державі набирали сили процеси, що вели до політичного відособлення князівств і земель. Так Русь вступила в добу удільної роздробленості.

Як писав В.Т.Пашуто, відносно єдина державна структура, що склалася на час князювання Володимира Святославича і Ярослава Мудрого, виявилася недовговіч-

ною. Причина була не в занепаді країни, а в її соціально-економічній еволюції, де спостерігаються два ряди причинно взаємопов'язаних явищ: розвиток феодалізму вшир і послаблення економічної та політичної могутності центральної влади[10].

Роздробленість визрівала довго, поступово й підспудно. Тому її наближення не помічали навіть найпрозорливіші люди того часу, до яких можна віднести літописців. Безумовно, її симптоми давалися взнаки вже за життя Мономаха – занадто часто доводилося цьому государеві приборкувати залежних від нього князів, чого не було за Ярослава Мудрого. Літописці яскраво описують і засуджують удільну роздробленість країни, що виливалась у нескінченні війни між князями. Палали міста і села, половці майже щорічно грабували землі й забирали у полон селян і містян. Уже під 1134 р. новгородський літописець з гіркотою записав: «И раздрася вся земля Руская». У цьому контексті «раздрася» означає: розірвалася, вступила у смугу смути. Мине близько ста років, й інший літописець, уже галицький, із тугою відобразить іншу смуту, що продовжувала панувати і набирати сили у Галицько-Волинській Русі: «Начнем же сказати бесчисленьныа рати и великиа труды, и частыа войны, и многыа крамолы, и чястая въстания, и многыа мятежи…»[11].

Історики минулого (та й дехто із сучасних) взагалі відмовляли внутрішньому життю Давньоруської держави доби роздробленості в будь-якій організованості, бачили в ній лише хаос, безглузді війни й короткозорість государів. Багато хто вважав, що в той час Давньоруська держава перестала існувати.

Однак настання удільної роздробленості зовсім не означало розпаду держави. Змінилися лише її суспільно-політична організація і характер державної влади. «Політична структура Русі втратила форму ранньофеодальної монархії, їй на зміну прийшла монархія феодальної роздробленості»[12]. Вона була монархією *федеративною*. У середині XII ст. державний лад Русі набирає нової форми. Стольний град Київ і підвладний йому великокнязівський домен південної «Руської землі» перетворився на сукупне володіння групи князів, членів дому Ярослава. Вони вважали себе колективними власниками «Руської землі» й вимагали там собі частки володінь («части»), а свої суперечки прагнули полагоджувати на загальноруських «снемах». В.Т.Пашуто назвав таку структуру влади *колективним сюзеренітетом*. Літописи містять підтвердження (щоправда, нечасті) дійовості такої системи влади.

Яскраве свідоцтво на користь існування порядку колективного володіння й управління південною Руською землею містить «Слово о полку Ігоревім». Одне з центральних місць знаменитої пам'ятки посідає заклик співця до низки князів захистити Руську землю від хижих половецьких ханів. Він починає його зверненими до володимиро-суздальського князя словами: «Великый княже Всеволоде! Не мыслию ти прилетети издалеча, отня злата стола поблюсти?»[13]. Далі автор «Слова» звертається до інших сильних государів Русі, серед них – до Рюрика і Давида Ростиславичів, Ярослава галицького, Романа волинського. Довгий час історики й літературознавці не могли пояснити звернення співця «Слова» до багатьох князів з різних земель Русі з вимогою йти до Києва й захищати великокнязівський «золотий стіл» – при тому, що він мав законного господаря – великого князя Святослава Всеволодича. На мій погляд, у наведених словах автора пам'ятки проглядає якраз система колективного сюзеренітету Ярославичів над Києвом і південною Руською землею. Всі вони, як свід-

чать літописи, мали невеликі (часто символічні) володіння в південній Руській землі, головним чином на півдні Київщини, і за них були зобов'язані обороняти її від ворога, насамперед половецьких ханів.

Зі структурою колективного сюзеренітету в другій половині XII ст. співіснувала інша: давня система дуумвіратів. Зазвичай такі дуумвірати складали глави найсильніших князівських родів. Так, у 1181–1194 рр. у Південній Русі успішно діяв дуумвірат Рюрика, глави роду Ростиславичів, князя південної Руської землі, й Святослава Всеволодича, чільного представника роду чернігівських Ольговичів. Дуумвірат встановив рівновагу політичних сил, значною мірою стабілізував внутрішньополітичне життя і певною мірою сприяв зміцненню оборони країни від половців. Під проводом Святослава і Рюрика було проведено кілька переможних походів углиб Половецького степу, що послабили небезпеку для Русі з боку кочовиків Причорномор'я.

Чималими особливостями відзначалося складання державних форм управління в Галицько-Волинській Русі. Земля, на якій на межі XII і XIII ст. виникло Галицько-Волинське князівство, простяглася в басейнах річок Сян, Південний Буг, Дністр, Західний Буг і Случ. Із заходу вона межувала з Польщею і Литвою по річках Вепреві й Вислоці, на сході – з Київською землею по річках Горині й Серетові. На півночі галицько-волинська обласна територія обмежувалась Західним Бугом, на півдні – середньою течією Дністра. На південному заході кордон між Галицькою землею та Угорщиною становили Карпати, які літописці називали просто «Горою»[14].

Волинська й особливо Галицька землі сформувалися досить пізно як для Південно-Західної Русі. За часів існування відносно об'єднаної й централізованої монархії на Русі (кінець X – перша третина XII ст.) обидві землі перебували на периферії давньоруського політичного життя. Різними були шляхи й сама хронологія їхнього складання. Волинь у часи свого генезису (середина – друга половина XI ст.) почала поступово перетворюватися на домен київських великих князів, в який вона остаточно оформилась, коли нею заволоділи нащадки Мстислава Великого – його син Ізяслав, онук Мстислав і правнук Роман. Що ж стосується Галичини, то політичне життя почалося тут лише наприкінці XI ст., коли на її майбутній державній території утворилися Перемиське, Теребовльське і Звенигородське князівства.

Галицька обласна територія склалася навколо міста, якому вона зобов'язана своєю назвою. Галич виринає на поверхні джерел лише під 1140 р. – у Київському літописі XII ст. Річ у тім, що Галицька земля склалася на фундаменті трьох старших від неї волостей Ростиславичів: Перемиської на південному заході, Звенигородської на півночі й Теребовльської на сході її майбутньої території. Центральна частина регіону до кінця 30-х рр. XII ст. залишалася неокняженою – на неї не поширювалися жодні системи стягання данини, адміністрації й судочинства. У Перемишлі, Звенигороді й Теребовлі сиділи близькі родичі, проте вони не збиралися об'єднуватись і поступатися владою на користь старшого серед них.

Протягом 20-х – 40-х рр. XII ст. праправнук Ярослава Мудрого Володимирко Володаревич, що по смерті батька успадкував Перемишль із волостю, поступово заволодів Теребовлею і Галичем. Літопис не зберіг обставин і хронології перебігу пов'язаних із цим подій. Про зосередження земель Ростиславичів у руках Володимирка дізнаємося лише з польських джерел, головним чином з «Хроніки» польського історика

XV ст. Я.Длугоша. Нове князівство, яке літописці називають Галицьким, від самого початку мало велику політичну силу. Воно формувалося навколо стольного града Галича. Величезну роль у його історії відіграло галицьке боярство, що з 40-х рр. XII ст. зосередило в своїх руках земельні володіння, багатства і відібрало в князя значну частину політичної влади[15]. Ці бояри попервах становили примітивну систему управління князівством, згодом вони утворять двір Володимирка і його наступників.

Волинська земля сформувалася навколо міста Володимира, вперше згаданого в літописі наприкінці X ст. Проте складання Волинського князівства розпочалося лише в середині – другій половині XI ст. Спочатку Волинь належала одному з молодших синів Ярослава Ігореві (у заповіті Ярослава 1054 р. сказано: «Игорю [даю] Володимерь»). Однак по смерті Ігоря в 1057 р. Волинську землю взяв собі старший Ярославич – Ізяслав. Він прагнув перетворити її на домен великого князя і своїх нащадків. Та по смерті Ізяслава (1078 р.) Волинською землею заволодів його молодший брат Всеволод, котрий став київським государем. У роки 20-літнього князювання в Києві сина Ізяслава Святополка йому не вдалося закріпити Волинь за своїм родом. Володимир Всеволодич Мономах, котрий заступив його на київському столі в 1113 р., на тривалий час перетворив її на спадкове володіння своїх нащадків. Спроба сина Святополка Ярослава захопити Волинь закінчилася невдачею і його смертю (1123 р.). З того часу на Волині княжать (як посадники київського князя) Андрій Мономашич і його небіж Ізяслав Мстиславич.

Ізяслав у 1146 р. заволодів київським великокнязівським престолом, зберігши стіл волинський. У перебігу запеклої боротьби за загальноруську владу й Київ із своїм дядьком Юрієм Долгоруким (1146–1151 рр.) він неодноразово втрачав стольний град, перебираючись до Володимира Волинського. А коли повертався до Києва, залишав м. Володимир за собою, тримаючи в ньому як свого посадника брата Святополка[16]. Владу Ізяслава Мстиславича і його клану визнавали навіть запеклі суперники Мономашичі. Вони говорили угорським, польським і чеським послам в 1149 р.: «А Изяславу осе его Володимиръ готов, а се его Луческ»[17].

Після смерті Ізяслава Мстиславича у Володимирі Волинському послідовно княжили його син Мстислав і онук Роман. Так тривало до кінця XII ст. За часів перебування Романа Мстиславича у Волинському князівстві (1170–1199 рр.) у середовищі вірних йому бояр і дружинників поступово склався двір, що вірно служив і самому государеві, і його дітям Данилові й Васильку. Князь уславився переможними походами до Половецького степу в 1197/98, 1201 і 1204 рр., що принесли йому гучні перемоги і славу. Вони відбилися в панегірику, яким відкривається збережена частина Галицько-Волинського літопису: «Одолевша [Роман] всемъ поганьскымъ языкомъ ума мудростию, ходяще по заповедемъ Божиимь: устремилъ бо ся бяше на поганыа. Ревнова же деду своему Мономаху, погубившему поганыа измаилтяны, рекомыа половци, изгнавшю Отрока въ Обезы, за Железныа врата…»[18]. Дійсно, перемогами над половецькими ханами він не поступався великому войовнику хижого Степу, київському государю Володимирові Всеволодичу (1113–1125 рр.).

Роман Мстиславич, праправнук Володимира Мономаха, об'єднав Галичину і Волинь, скориставшись із того, що в 1199 р. помер галицький князь Володимир Ярославич, який не залишив спадкоємця. Утвердившись у Галичі, Роман розпочав

боротьбу з тамтешнім великим боярством. Йому вдалося частково придушити, але не викоренити боярську опозицію. Претендуючи на першість в Південно-Західній Русі, князь 1201 р. відібрав Київ у Рюрика Ростиславича і посадив там свого брата в перших Інгваря Ярославича луцького, а в 1204 р. заволодів і Києвом, фактично об'єднавши під своєю рукою всі південноруські землі.

Проте створене ним Галицько-Волинське велике князівство трималося на особі самого государя і не стало міцним і консолідованим державним утворенням. Роман Мстиславич об'єднав під своєю рукою хоч і близькі етнічно, але політично і структурно зовсім різні землі. За роки свого тривалого князювання у Володимирі Волинському він централізував і усталив землю, об'єднав навколо себе верхівку (бояр і дружинників). Натомість Галицьке князівство ніколи не було належним чином об'єднане, перебуваючи, по суті, в стані роздробленості, і Роман за неповних шість літ свого князювання в Галичі просто не встиг цього зробити. Крихкому державному утворенню – Галицько-Волинському князівству – не судилося довгого життя, і воно впало незабаром по тому, як він залишив світ[19].

Коли Роман Мстиславич загинув у розквіті сил і звершень[20], він залишив по собі двох синів: 4-річного Данила і 2-річного Василька. Від імені старшого стала правити мати, княгиня Анна. Вона спиралася на княжий двір мужа, віддану Романові частину волинського боярства і його бойову дружину. Мине більше десяти років, аж поки Данило змужніє та почне самовладно відновлювати Галицько-Волинське князівство, створене батьком. Ішлося насамперед про реставрацію державної структури, придушення боярської фронди, поширення на всю землю княжих систем управління, судочинства і збирання податків.

Данило Романович почав об'єднувати під своєю владою Волинь у 1219 р., коли відбив у польського князя Лєшека західні волинські землі. Тим часом, у Галичі княжив закликаний боярами Мстислав Мстиславич зі смоленської династії Ростиславичів. Хоробрий воїн і рицар, Мстислав швидко перетворився на маріонетку в руках бояр, котрі не бажали, щоб у Галичі утвердився син Романа і приборкав їхню сваволю. Лише по смерті Мстислава (1228 р.) Данило починає боротьбу за повернення Галича і відновлення Галицько-Волинського князівства і завершить її в 1245 р., коли здолає боярського ставленика, чернігівського княжича Ростислава Мстиславича, і жорстоко розправиться з боярськими олігархами[21].

За недовгі роки існування відновленого Данилом Галицько-Волинського великого князівства князь зумів централізувати край, обмежити апетити бояр, зміцнити рубежі, розбудувати старі й заснувати нові міста, протегувати ремеслу, землеробству і торгівлі. Він відбив зазіхання на Галичину і Волинь угорських королів, польських і литовських князів, а також ятвязьких племінних вождів, дав одкоша німецьким рицарям у битві під Дорогичином 1238 р. Данило Романович проводив успішну зовнішню політику, брав участь в європейських змаганнях за австрійську спадщину в 50-х рр. XIII ст. і тоді ж вів переговори з папою римським, прагнучи одержати від нього допомогу в намаганні позбавитися монгольського ярма[22].

Саме за роки князювання в Галицько-Волинській Русі Данила Романовича (1245–1264 рр.) удосконалюється її державна структура, розбудовується його двір. Можна з повним правом говорити про досконалу (для того часу, звичайно) державну службу. Її уособленням став княжий двір.

Не варто розглядати часи роздробленості на Русі лише як добу послаблення соціально-політичних та інших зв'язків у державі. Вона проходила у взаємодії й змаганні відцентрових і доцентрових сил. Сепаратизму панівної верхівки земель і князів протистояли наростання економічних і культурних зв'язків, що робиться особливо помітним з 60-х рр. XII ст., а також ідейні чинники: ідея спільності всіх східних слов'ян, що складали населення Київської Русі, та ідея спільної для всіх них «Руської» землі: народу, країни, держави, мови.

На початку XIII ст. відцентрові процеси посилилися, але держава збереглася. Хто знає, як би проходило політичне й суспільне життя Давньоруської держави в середині – другій половині XIII ст., якби вона не загинула під ударом «тьмочисленной» кінноти хана Батия в 1237–1241 рр.

2. Органи державного управління

Давньоруська державність склалась у добу раннього (для Східної Європи) середньовіччя, коли суспільство перебувало на початковій стадії становлення. Попервах не можна говорити про якісь постійні владні структури, принаймні – до середини XII ст., коли така структура виникає. Ідеться про княжий двір.

Двір государя був серцем середньовічної держави – що в Західній Європі, що на Русі. Діяльність двору обіймала всі сфери тодішньої політики й управління. Своєю владою князь міг розпочати війну, призначити похід, укласти союз і підписати мир. Він видавав закони, «в своїх руках мав усю адміністрацію землі і провадив її безпосередньо», розпоряджався прибутками князівства, визначав рівень і характер податків, призначав свою адміністрацію: тисяцького, сотників, десяцьких та ін.[23] Двір монарха як інститут влади регулював економічні відносини, був осередком культурного, релігійного, взагалі духовного життя, стимулював усі процеси, що відбувалися в державі. Особа государя вирішальним чином впливала на діяльність держави і згуртовувала народ – звичайно, коли той государ відповідав своєму призначенню. Двір уособлював державну службу в середньовічній Русі.

На Русі княжий двір мав свої особливості, через що не варто поширювати на нього геть усі висновки, зроблені вченими на матеріалі західноєвропейських країн: Франції, Германії чи Англії. Разом із тим загальноєвропейські закономірності еволюції суспільства, насамперед соціально-економічні, поширювались і на весь східнослов'янський світ. Тому не можна вивчати процеси суспільно-політичного життя на Русі в ізоляції від аналогічних явищ у Центральній і Західній Європі.

Отож, двір государя був серцем середньовічної держави. Однак наївним було б думати, що той двір складався одночасно з виникненням того чи іншого державного утворення. Адже давньоруська державність народилась і розвивалася певний час у родоплемінному середовищі й більше ста років мала дружинний характер. Панівна верства Давньоруської держави була представлена тоді верхівкою дружини, з її членів протягом десятиліть складався елементарний апарат управління, дружина здійснювала збирання данини й судові функції.

Державна структура і система управління Київської Русі початків її складання відображена у договорах Олега й Ігоря 911 і 944 рр., вписаних до Повісті временних літ. Суспільство складалось із київського князя, світлих і великих князів, або «всякого княжья»*, бояр і всіх руських людей. Дружинники у текстах угод з греками чомусь не названі. Але ж великі бояри та й, мабуть, племінні князі входили до дружини київського князя, до її привілейованої верхівки, бо іншої панівної верстви тоді просто не існувало. Вони мусили складати первинний, ще зовсім примітивний апарат управління.

2.1. Дружина в управлінні країною

Дружина була продуктом не стільки кардинальних змін суспільно-економічних відносин, скільки результатом дії процесів зародження і розвитку елементів державності. У руках государя вона була засобом примусу і управління, збирання данини, захисту власних інтересів і населення країни від ворогів. Дослідники наводять археологічні докази того, що найсильніші контингенти дружинників зосереджувалися на Середній Наддніпрянщині. А це якраз свідчить про конструктивну діяльність дружини в добу становлення східнослов'янської державності.

Доцільно зупинитися на взаєминах між князем і дружинниками на початковому етапі існування Давньоруської держави, що можуть кинути світло на певні особливості її соціального й політичного устрою. Свідчення цього запозичені переважно з фольклорних джерел (які відбились у літописі), через що їм властиві хронологічна нечіткість та ідеалізація князівсько-дружинних зв'язків.

Виникнення дружини у слов'ян як суспільного прошарку і військового інституту історики датують по-різному: від VI до першої половини X ст. Думки дослідників різняться також щодо стадії розвитку суспільства, на якій утворюються дружини. Дехто бачив можливість формування дружин ще в родоплемінному суспільстві. Інші допускають таку ймовірність, проте не постійну, коли дружина створювалася для одноразового набігу на сусідів. Адже в дофеодальний період для утримання дружинників у вождів зазвичай не вистачало коштів. А.А.Горський дійшов висновку, що інститут дружини був притаманний суспільствам доби генезису феодалізму, а дружинна знать складалася в час виникнення ранньофеодальних суспільств[24]. Проте таке суспільство народжується у східних слов'ян не в IX, а протягом кінця X–XI ст. Навіть більше, історик даремно бачить різницю між дружиною й примітивним апаратом управління, тоді як спочатку то були тотожні поняття.

Джерельні звістки про відносини між князем і дружиною у Повісті временних літ беруть початок лише від часів Ігоря, після 912 р. Та й саме слово «дружина» з'являється в джерелах досить пізно, лише в описі походу Ігоря на греків 941 р. Слід думати, що так сталося зовсім не випадково і може свідчити про зрослу роль дружини в тодішньому суспільстві й початок перетворення її верхівки на елементарний апарат державного управління та раду при государі.

У ході другого походу на Царгород у 944 р. Ігор «созва дружину и нача думати» з приводу пропозиції візантійського імператора укласти мир. Дружинники запропону-

* І ті й інші були вождями племінних союзів і княжінь.

вали своєму князеві взяти запропоновані греками золоті паволоки й «не воевати ихъ», і «послуша ихъ Игорь» (Повість временних літ). Як бачимо, дружина, по суті, вирішує питання війни і миру в мало ще згуртованій державі Ігоря. Історик давньоруського права В.І.Сергеєвич зауважив, що «дружині не можна наказувати, її слід переконувати»[25]. Так діялося, слід гадати, аж до встановлення ранньофеодальної монархії на Русі в роки князювання Володимира Святославича.

У літопису Ігор виглядає залежним від своєї дружини князем. А це означає, що за його часів державна влада не була ще достатньо організованою, а сам він не мав авторитету серед воїнів, на відміну від свого попередника Олега. Ігор слухається дружинників у всьому і не лише в найважливішій державній справі – підписання миру з Візантійською імперією. Дружина спонукує князя восени 944 р. піти в останній, трагічний для нього похід за древлянською даниною.

Государі Русі другої половини X ст. Святослав і Володимир зображені в літописі як справжні дружинні князі – це при тому, що обидва мали сильний і незалежний характер. Таким виступає Святослав у розповіді Повісті временних літ за 964 р. про початки його самостійної державної діяльності (коли він перейняв владу від матері Ольги). Його дружина в усьому слухається свого князя, але й він рахується з її думкою та шанує її. Так, на умовляння Ольги хреститися Святослав відповідає: «"Како азъ хочю инъ законъ прияти единъ? А дружина моа сему смѣятися начнуть!" Она же рече ему: "Аще ты крестишися, вси имуть тоже створити!". Он же не послуша матере…». Можливо, Святослав Ігоревич не розумів важливості прилучення до універсальної світової релігії, як це розуміла його державна матір... Але й якщо розумів би, то все одно не зміг, певно, зважитися здійснити такий важливий крок без ради зі своєю дружиною – певна річ, з її верхівкою.

Охоче й докладно розповідає Повість временних літ про увагу та любов Володимира Святославича до своєї дружини. Маю на увазі епізод із заміною дерев'яних ложок на срібні. Розповідаючи про учти, що їх влаштовував Володимир у своїй гридниці, літописець сповіщає: «Егда же подъпьяхуться [дружинники], начьняхуть роптати на князь, глаголюще: "Зло есть нашим головамь: да намъ ясти деревяными лъжицами, а не сребряными". Се слышавъ Володимеръ, повелѣ исковати лжицѣ сребрены ясти дружинѣ, рек сице, яко: "Сребромь и златом не имам налѣсти дружины, а дружиною налѣзу сребро и злато, якоже дѣдъ мой и отець мой доискася дружиною злата и сребра"».

Поза сумнівом, літописець вписав у свій текст уривок дружинного фольклору, мабуть, якоїсь пісні, що нею воїни оспівували свого пана, не забуваючи при тому про себе. Навряд чи подібний епізод взагалі мав місце, і не лише у стосунках Володимира з дружиною, а й за його попередників. Для нас важлива донесена джерелом суспільна думка, за якою князь із дружиною складали немовби єдине ціле. Стосунки між князем і дружиною були й службові, й неформальні, теплі, вона поділяла успіхи й неуспіхи князя. Адже дружина – головна опора княжої влади, і йому, крім дружини, по суті, не було на кого покластись. Тому радитися з дружиною, тримати її в курсі своїх планів – цього вимагали не тільки амбіція або інтереси дружини, але й інтерес самого князя. Своєрідним гімном дружинності звучать слова Нестора: «Бѣ бо Володимеръ любя дружину, и с ними думая о строи земленѣмъ, и о ратехъ, и о уставѣ земленѣмъ…».

За доби Володимира Святославича завершується існування *дружинної форми держави*. Уже в літописних розповідях про князювання його сина Ярослава дружина відіграє виключно військову і воєнну роль. Та все ж таки дружинність не могла скінчитися раптово, в один день чи навіть рік. Ярославу теж до часу доводилося рахуватися зі своїми дружинниками, і не лише на полі битви. Розповідаючи про його вокняжіння в Києві, Нестор не забуває згадати й про тих, хто забезпечив йому перемогу: «Ярославъ же сѣде Кыевѣ, утеръ пота с дружиною своею, показавъ побѣду и трудъ великъ».

При тому за часів Ярослава дружина і дружинність як чинники соціально-політичного життя поступово втрачали свої позиції, що відзначив О.Є.Пресняков під час вивчення пам'яток давньоруського права. Він помітив, що у найдавнішій частині Руської Правди збереглися риси дружинного права, але вони опинились на другому плані тому, що новгородцям пощастило добитися від князя захисту проти сваволі дружинників. «Якщо це так, – підсумував свої спостереження вчений, – то князівська влада вперше за Ярослава спочатку на новгородському ґрунті одержує характер урядової влади і князь із "начальника дружини" робиться "земською владою"»[26], тобто владою для всього народу, а не виразником інтересів самої дружини, як це було раніше.

Джерела пізнішого часу, другої половини XII–XIII ст., розрізняють старших і молодших дружинників, отроків, дєтських та ін. Разом із тим у літописах, переважно у новгородських, зберігається й термін «гриді», здебільшого для позначення верхівки дружинників. Під 1166 р. Новгородський перший літопис відзначив: «Приде Ростиславъ [Мстиславич] ис Кыева на Лукы и позва новгородьце на порядъ: огнищане, гридь, купцѣ вячьшее»[27]. А в 1195 р. володимиро-суздальський великий князь Всеволод Юрійович закликав новгородців у похід на Чернігів, «на Ярослава и на все Ольгово племя… Идоша съ княземъ Ярославъмь [Володимировичем] огнищане и гридьба и купци». Обидва рази гриді згадуються новгородським книжником у колі заможних людей: «вячьших» купців і огнищан, котрі теж були багатими громадянами Новгорода. Це наводить на думку, що частина тих гридів також належала до дружинної верхівки.

Дружина з XII ст. перестає бути єдиним владним шаром, до нього відтоді входить лише її горішній прошарок. А зародження протягом другої половини XI – XII ст. індивідуального землеволодіння висунуло на перший план іншу соціальну верству: земельну аристократію з числа все тих же старших дружинників, боярства і частини старої племінної знаті, що зуміла перетворитися на бояр.

Поступово переростаючи на феодальну знать, дружинна верхівка продовжувала відігравати певну роль і в соціально-політичному житті Давньоруської держави XII–XIII ст. З неї виходили адміністратори й радники князя. Напередодні походу проти половців 1103 р. «сѣде Святополкъ с своею дружиною, а Володимеръ с своею в единомъ шатрѣ. И почаша думати» про майбутню війну з кочовиками. А Мономах у «Повчанні» розповідає про повсякденне життя князя, його сповнений турбот день і згадує про своїх радників: «сѣдше думати с дружиною...» (обидва тексти з Повісті временних літ). І в тому, і в іншому випадку йдеться, поза сумнівом, про вищий шар дружинників.

Не варто говорити про існування *княжого двору* на Русі в X–XI ст., як це часто пишуть в наш час, особливо західні вчені. Про двір як владну структуру до другої

половини XII ст. не доводиться й згадувати. Країною управляв князь і його найближче оточення. Адже государ і був державою – іншої не існувало. Довірені люди князя, найближчі до нього дружинники і бояри, від його імені збирали данину, вершили суд і здійснювали адміністративні функції. Однак твердого правила у цьому не було. Так, Ігор віддав древлянську данину воєводі Свенельду, але не визначив точно, яку саме частку тієї данини воєвода брав собі, а яку мав віддавати князеві. Завдяки цьому князь і загинув, намагаючись зібрати з древлян данину, яка йому не належала. Важливо відзначити, що ту надмірну данину Ігор пішов збирати під тиском власних дружинників, котрі заздрили Свенельдовим, що, на їх думку, були багатшими від них.

Історики неодноразово намагалися виявити параметри і риси стабільності в літописних розповідях про державну діяльність дружинників, зокрема встановити посади й інститути управління на Русі X–XI ст. Дійсно, літописи найчастіше називають воєвод. Наприклад, під 945 р. Повість временних літ зауважує: «Вольга [Ольга] же бяше в Киеве съ сыномъ своимъ съ детьскомъ Святославомъ, и кормилець его Асмудъ и воевода бе Свенелдъ». Воєводи згадуються після цієї першої про них згадки в літописі Нестора неодноразово, майже виключно як проводирі військових загонів. Слово «воєвода» належить до загальнослов'янських і спочатку означало ватажка племінного ополчення. На Русі ними називали будь-якого військового начальника – від керівника війська (якщо на чолі його не стояв князь) до проводиря невеликого загону. Однак слово «воєвода» аж ніяк не може прикладатися до члена княжої адміністрації.

2.2. Складання і еволюція державної служби (княжого двору) в XII–XIII ст.

Постає природне запитання: яким же чином здійснювалось управління князівством у часи, коли двору як владної структури ще не існувало?

Півстоліття тому історики, серед них і дуже авторитетні, уявляли керівний апарат давньоруського князя в XII–XIII ст. таким чином. З розвитком вотчинного господарства, князівського і боярського, дедалі значнішу роль відіграють слуги-управителі. «Князь постійно оточений ними; вони управляють його домом, двором, господарством, що приносить дедалі більший прибуток; з ними він звик радитися, вони входять до складу княжої молодшої дружини. Представники передньої старшої дружини тепер самі впритул зайнялися вотчинними і господарськими справами... Їх менше цікавлять княжі справи, а князь тепер менше відчуває потребу в "мужах батьків своїх". Тільки "думають" про всі важливі справи вони, як і раніше, разом»[28]. Зрозуміло, що йдеться про часи XII–XIII ст. А як було раніше?

У намальованій ученим яскравій і емоційній картині багато було переглянуто пізнішими дослідниками. Але головна теза щодо значення управителів у княжому дворі правильна. Та чи зберігає значення це положення для часів X–XI ст.? Навряд. Купка старшої дружини (і боярства, що входило до неї) зовсім не була структурована, обов'язки з управління державою чи хоч би маєтком князя не були розподілені між ними й чітко визначені. Безумовно, на практиці подібна спеціалізація серед оточення князя могла існувати. Хтось серед дружинників чи бояр вправніше від інших збирав данину, інший мав нахил до судових справ тощо. Проте спеціалізація, і то не абсолют-

на, з'явиться лише тоді, коли утвориться *княжий двір* як постійна й неодмінна складова частина державного організму, як головна структура державної служби.

Термін «княжий двір» у значенні владної структури зафіксований джерелами з середини XII ст. У такому значенні він продовжує виступати протягом усього XII–II ст., та й пізніше. Обставини, рушійні сили й чинники народження княжого двору як владної структури доцільно вивчати у річищі дослідження політичної та суспільно-економічної еволюції Давньоруської держави часів удільної роздробленості. Розвиток князівського і боярського землеволодіння, що спонукав політичне розчленування країни й перетворив Русь на федеративну монархію з 40-х рр. XII ст., відіграв вирішальну роль у зміні старої елементарної системи управління (яка уособлювалась у княжій дружині), коли держава була відносно об'єднаною та централізованою, на нову структуру державного управління – *княжий двір*. Неважко зрозуміти, що така зміна відбувалася болісно для панівної верхівки, оскільки в її перебігу частина бояр природно відсторонювалася від управління, їх заступали інші, з плином часу все менш знатні люди.

Історики по-різному пояснювали причини зміни дружини двором. Виглядає ймовірною гіпотеза, за якою це сталося внаслідок розділення до того відносно єдиної Давньоруської держави на окремі князівства і землі, з становленням і розвитком князівських доменів (володінь) і головне зі втратою панівним класом загальнодержавної корпоративності у вигляді дружини мірою розвитку боярської вотчинної власності.

Сфера діяльності княжого двору, принаймні в XIII ст., зовсім не обмежувалася збиранням данини, судовими і адміністративними функціями. Виняткове становище суверена, від якого залежали всі інші в князівстві, зумовлювало статус двору протягом усієї історії середньовіччя як осередку політичної системи, що виходить за межі приватного життя і приватного житла монарха. Двір був резиденцією государя і політичним центром держави. У своєму складі він налічував кілька десятків, а то й сотень осіб (так бувало у великих князівствах: Галицько-Волинському, Чернігівському, Володимиро-Суздальському), і це пояснювалося не лише суто управлінськими функціями, а й тим, що люди двору були водночас і охороною, і адміністраторами, і радниками, і навіть воєнною силою, що завжди перебувала в руках суверена.

Усіх членів княжого двору – і посадовців, і міністеріалів – згуртовували особисті неформальні зв'язки, що обіймали досить широке коло учасників дійства: особисту охорону князя, його улюбленців і слуг. Як і всюди в тогочасній Європі, стосункам між людьми двору були притаманні суперництво та інтриги, що певною мірою врівноважувалися відносинами солідарності та взаємодопомоги[29]. У Південно-Західній Русі це особливо наочно видно на прикладі двору Данила Романовича Галицького, в якому безперервно суперничали і бояри різного походження (галицькі та волинські) та політичної орієнтації, і воєводи, що прагнули до першості за рахунок своїх колег, і посадовці різних рангів, і навіть міністеріали – нижчі службовці, котрі навіть не завжди бували шляхетного походження.

Разом із тим певна й відносна в умовах політичного роздроблення Русі стабільність двору як державної владної структури спиралася на традицію служби княжих дружинників, що бере початок у сивій давнині. Ще в XIX ст. історики дійшли висновку, що в XII і XIII ст. служба княжих дружинників (принаймні тих, хто потрапив на

сторінки літопису) була нерідко спадковою. Тим більше підстав, здається, вважати, що така служба існувала й у попередні часи: в X і XI ст., коли дружинники ще не мали ні землі, ні значних цінностей і повністю перебували на утриманні свого государя та залежали від нього в усьому. Коли дружинники й члени двору, навіть міністеріали (котрі звичайно належали до отроків і молодших дружинників) вступали на службу до князя, вони складали присягу за себе і за своїх дітей вірно йому служити.

Двір князя зазвичай складався поступово з місцевих і приїжджих бояр, дружинників і слуг, котрі в годину вступу на службу оцінювалися за бойовою репутацією й іншими особистими заслугами. Кожний мав своє «місце» і свою «честь», і кожний ними дорожив. Тому двір князя як владний апарат був сталим і міцним організмом, а не набродом випадкових людей[30].

Історикові середньовіччя особливо важливим уявляється вивчення ролі двору в становленні та розвитку державності, про що маємо, на жаль, лише принагідні й випадкові вказівки джерел, насамперед Галицько-Волинського літопису XIII ст. Те ж саме можна сказати й про змальовані джерелами обставини розвитку давньоруської державності в XII ст. навколо Києва. Одним із головних питань історії двору є вивчення обставин і встановлення часу народження самої владної структури, що називається «княжий двір». Найприйнятнішою виглядає думка, за якою інститут двору виник не пізніше останньої третини XII ст. Цей висновок стосується головно двору Великого Новгорода.

Двір одержував потужний і постійний імпульс розвитку завдяки тому, що ця владна структура була особливо важлива для государя і його влади за доби політичного роз'єднання країни. Двір як близьке оточення князя і бойовий загін, що завжди був напохваті, був конче потрібний у роки, коли князі боролися між собою за нові володіння, часто змінювали столи, перебираючись з менш вигідного і престижного на кращий. Тоді двір теж перебирався в нове для нього місто, вирішальним чином впливаючи і на його життя, і на життя тієї волості, яку воно відтоді очолювало.

Отже, двір як особлива структура вірних князеві служилих людей зберігався при переїзді государя з одного князівства до іншого. Тому двір – спадкоємець дружини – становив собою завжди готову до дій внутрішньо структуровану організацію бояр і дворян-слуг, загін воїнів, адміністративний апарат і довірених слуг княжого двору. Попередніх молодших членів дружини – «отроків» – заступили слуги-дворяни. Літописи й інші джерела наводять різновиди людей двору, таких як тіуни, стольники, меченоші, сідельничі та ін. Однак спочатку це були ще не придворні титули чи посади, а лише тимчасові доручення.

Княжий двір попервах виконував ті самі функції, що й дружинна управа. Бояри представляли государя на місцях, у найвизначніших містах князівства. Данини і судові мита на користь князя, як і раніше, збирали посадники й тіуни, адміністратори князівського панського господарства. Із зібраного вони виділяли десятину церкві і залишали частину собі як утримання на службі – податна і адміністративно-судова система матеріально забезпечувала княжих людей грошовим і натуральним кормом за виконання посадових обов'язків.

У вступній статті до Новгородського першого літопису молодшого ізводу книжник із захопленням і ностальгією згадує про ідеальні часи відносин між князем і дружиною: «Како быша древни князи и мужие ихъ, и како отбараху Руския землѣ, и ины

страны придаху под ся; тѣи бо князи не збираху многа имѣния, ни творимыхъ виръ, ни продаж въскладаху люди; но оже будяше правая вира, а ту возмя, дааше дружинѣ в оружье, А дружина его кормяхуся, воюющее ины страны и бьющееся и рекуще: "Братие, потягнемъ по своемъ князѣ и по Русской землѣ"». Процитовані яскраві слова відносяться не лише до дружини – з перебігом часу вони дедалі більше стосувались усіх васалів князя: бояр, урядовців і слуг.

Зовні все в XII–XIII ст. виглядало, як і раніше. Ті самі люди здійснюють від імені государя владні й інші функції, як і раніше, одержують ту саму звичну винагороду. Але в дійсності все стало набагато складніше. Організація служилих государю людей зазнає серйозних змін під впливом загальних і універсальних для всієї Русі процесів соціального, економічного й духовного життя, викликаних знову-таки наростанням удільної роздробленості. Якась частина купки мало організованих дружинників, що забезпечували функціонування влади, поступово переростає в організацію державної служби – *княжий двір*.

2.3. Двір і дворяни

Зростання ролі й значення двору в усіх сферах державного буття неминуче впливало й на розвиток середньої й нижньої верстви служилих людей. Протягом кінця XII–XIII ст. багато бояр і старших дружинників замінюються в апараті державного керівництва молодшими, а також людьми, вже не зв'язаними з дружиною і боярством. Тому в джерелах з'являється термін «дворяни», тобто люди княжого двору. Вони перебували в жорсткій залежності від князя.

Поняття «дворяни», що позначало служилих государю людей із поєднаними адміністративно-судовими, воєнними і суто службовими у самому дворі функціями, увібрало в себе різних за походженням і становищем людей. То були і чини двору, і міністеріали, дрібні чиновники. Дружинні реальності й традиції, так само як самі дружинники, поступово відійшли в минуле. Відзначена дослідниками на матеріалі Північно-Східної Русі, ця закономірність може бути, на мій погляд, застосована до всіх руських земель XII–XIII ст.

У давньоруській мові слово «двір» мало два основних значення: 1) обнесене огорожею місце навколо будинку (зокрема, княжого); 2) маєток чи господарство. Проте в термінології літописів це слово мало ще одне, основне в нашому випадку, значення: княжий двір був резиденцією государя, місцем виконання ним адміністративних і судових функцій, осередком надходження та перерозподілу державних податків, а також судових зборів і штрафів.

При тому що двір князя був зосередженням і символом його влади, прямих згадок про нього в джерелах мало. Тому доводиться використовувати побіжні, непрямі свідчення про двір літописів та інших пам'яток писемності. Хіба що в новгородських літописах двір згадується порівняно часто. Ідеться насамперед про Новгородський перший літопис старшого і молодшого ізводів. Та не варто думати, ніби існування княжого двору було властиве Новгороду більше від інших міст-резиденцій руських государів. Адже без двору, його апарату князь на Русі (так само, як і в інших європейських країнах) не міг ані правити, ані просто існувати. Річ у тім, що в Новгороді,

як більше ніде на середньовічній Русі (за винятком хіба що сусіднього Пскова), вирувало постійне протистояння князя з його двором і новгородської громади на чолі з вічем. Ось це постійне, часом драматичне протистояння спонукувало літописців чітко відділяти князя та його оточення від новгородців, насамперед від міського віча. Мабуть, тому двір государя виступає в новгородських джерелах самостійно, як особлива політична сила і через це згадується в них набагато частіше, ніж в будь-яких інших давньоруських літописах.

М.С.Грушевський, вивчаючи владні структури в Давній Русі XII–XIII ст., зауважив, що «до органів центрального управління належав ще й княжий двір, бо й на Русі, як і в інших примітивних державних організаціях, в організації двору й функціях двірських урядників нерозлучно в'язалися функції державні з приватним характером княжих господарських агентів»[31]. Крізь це стилістично неохайне формулювання проступає загалом слушна думка: двір сполучав у собі діяльність державну з приватною, бо був ще й садибою князя.

Двір у Київській Русі, зокрема у Галицькій і Волинській землях, прихований за термінами джерел, про нього майже немає прямих згадок у них. Але в контекстах джерельних звісток південноруських літописів княжий двір стольних міст Південної Русі як головна структура державної служби виступає не менш активно дієвим, ніж у Новгороді.

Двір неодмінно існував у кожного князя, великого чи малого. Зрозуміла річ, найчисленніші двори мали великий київський князь і государі значних, найбільших на Русі князівств: галицький, волинський (у XIII ст. галицько-волинський), чернігівський, володимиро-суздальський, рязанський, смоленський, тверський. Новгородський перший літопис старшого і молодшого ізводів містить часті згадки про княжий двір, починаючи з останньої чверті XII ст. Розглянемо їх у хронологічному порядку.

У 1192 р. новгородський князь Ярослав Володимирович під час перебування в Пскові (що політично залежав від Новгорода) «дворъ свой послав съ плесковици [псковичами] воевать [на німців], и шьдъше възяша городъ Медвежю голову и пожьгоша…». Так само у ратних справах 1220 р. діє двір іншого новгородського государя Всеволода Мстиславича (сина тодішнього київського князя Мстислава Романовича), коли той посварився з новгородським посадником Твердиславом, за спиною якого стояла новгородська громада: «И поиде князь Всеволодъ съ Городища* съ всѣмъ двором своимъ, и скрутися в бърне, акы на рать, и приеха на Ярославль дворъ; новгородци к нему в оружии и сташа пълкомъ на княжи дворѣ». У цьому контексті слово «двір» є синонімом слова «дружини».

А от через два роки у звістці Новгородського літопису двір виступає вже у традиційному значенні цього поняття: «На ту же зиму князь Всѣволодъ** побеже въ ноць, утаивъся из Новагорода, съ всемь дворомъ своимь», мабуть, розсварившись з посадником і вічем. Те ж саме бачимо в повідомленні цього джерела 1224 р.: Всеволод Юрійович знову втік з «Новгорода въ ноць, утаивъся, съ всѣмъ двором своимъ», після чого сів у Торжку, на межі Новгородської землі з Володимиро-Суздальським князівством. Стався традиційний для Новгорода конфлікт між князем, з одного боку,

* Резиденція новгородських князів у кількох верстах від Новгорода.

** Юрійович, син Юрія Всеволодича, онука Юрія Долгорукого.

і вічем з посадником – з другого. Про це свідчить та обставина, що до Торжка «приеха къ нему отечь Гюрги съ пълкы и брат его Ярославъ и Василько Костянтиновиць съ ростовци, Михаилъ с черниговьци». Юрій поставив вимогу перед новгородцями видати йому призвідців сварки з його сином, на що ті відповіли відмовою. За це Юрій з іншими князями розорив Новгородську землю поблизу Торжка.

Наступного року, коли у Новгороді сидів уже інший князь Ярослав Всеволодич, запрошений новгородцями на княжіння з Переславля Залєського, литовці напали на Новгородську землю і завдали багато шкоди, захопивши Торопецьку волость і пограбувавши купців. Тоді «князь же, Ярославъ и Володимиръ* съ сыномъ и с новотържьци, княж дворъ, новгородцевъ мало, торопцяне съ князьмь своимъ Давыдомъ, поидоша на нихъ» і завдали вирішальної поразки. Підкреслені мною слова свідчать про те, що основною ударною силою в переможній кампанії Ярослава був його двір, що налічував, можна гадати, не одну сотню бійців.

А літописна розповідь 1245 р. про напад литовців на Новгородську землю повідала про те, що спершу ворог розбив нечисленні контингенти новоторжців, тверичів і дмитрівців, що складали новгородське військо. Тоді князь Олександр Ярославич (Невський) «погонися по нихъ съ своимъ дворомъ, и би я, …и не упусти ихъ ни мужа», а далі «в малѣ дружинѣ срете иную рать у Въсвята, и техъ изби, а самъ приде здравъ и дружина его». У цьому контексті двір виступає як сильний воїнський контингент. а «мала дружина» – як його частина. Звідси може скластися враження, ніби княжий двір і був дружиною, хай великою. Проте в інших літописних контекстах (наприклад, Галицько-Волинського ізводу) малою дружиною звичайно називається військова сила княжого двору.

Проте й у новгородському літописанні двір часто виступає в традиційному розумінні слова: як владна структура при князі. Так, під 1240 р. у Новгородському першому літописі занотовано: «Выиде князь Олександръ [Ярославич] из Новагорода къ отцю в Переяславль с матерью и с женою и со всѣмь дворомъ своимь, роспрѣвся с новгородци» – типова для Новгорода XIII ст. картина: князь не бажав підкорятися вічу й залишив місто разом із двором і дружиною.

Так само, як «двір», похідний від нього термін «дворяни» найчастіше трапляється теж у новгородському літописанні. Та, подібно до двору, існування дворян було також загальноруським явищем, вони становили нижчу ланку панівної верстви суспільства. Складання двору як структури державного управління серйозно вплинуло на середні й нижчі шари служилих государю людей, змінило їхній статус і обов'язки. Вперше в джерелі дворяни згадуються під 174 р. Після вбивства Андрія Боголюбського змовниками з його найближчого оточення в Боголюбові (що був резиденцією князя) зчинилося повстання, що одразу, як зазвичай бувало в подібних випадках, набуло кримінального характеру: «Горожане же боголюбскыи и дворяне разграбиша домъ княжь… и много зла створися в волости его; посадникъ его и тиуновъ его домы пограбиша, а самѣхъ избиша. Детьцкые и мечники избиша, а домы ихъ погорабиша».

Цей короткий запис джерела багато про що свідчить. По-перше, дворяни пристали до містян у виступі проти посадовців князя. По-друге, вони грабували доми посадників, тіунів, датських і мечників, тобто людей середньої ланки княжого управ-

* Мстиславич, псковський князь.

ління. Виходить, що ті дворяни були (або вважали себе) знедоленими й ображеними государем. То ж чи належали вони взагалі до княжого двору? Гадаю, що так.

Багато років термін «дворяни» і його зміст залишались однією із загадок соціальної термінології давньоруських джерел. Переважна більшість дослідників уважає більшість дворян особисто вільними служилими людьми. Оскільки служилі люди належали до княжого двору, то молодших серед них стали називати словом «дворяни», тобто належні до двору[32]. Дехто з істориків думає, що поєднання військових, судових, адміністративних і суто службових обов'язків групою людей на княжому дворі доводить генетичну спадковість дворян щодо дєтських і отроків попереднього часу, так само, як двір став спадкоємцем дружини. Загалом погоджуючись з такою думкою, можна пояснити дивну, на перший погляд, майже повну відсутність терміна «дворяни» в південноруських літописах: Київському XII ст. і Галицько-Волинському XIII ст. – його заступають тотожні за змістом поняття «отрок», «дєтський» та ін.

Знову звернуся до згадок слова «дворяни» в Новгородському першому літописі старшого і молодшого ізводів, що дає змогу конкретизувати коло обов'язків тих дворян і саме їхнє місце в княжій адміністрації – дворі. Їх небагато, порівняно зі значно частішими згадками терміна «двір», і вони досить красномовні.

У 1210 р. новгородці повстали проти свого князя Святослава Всеволодича, до чого їх підбурили прихильники Мстислава Мстиславича Удатного з династії смоленських Ростиславичів. Підбадьорений ними, Мстислав захопив Торжок й «изма дворяне Святославли», а далі уклав угоду з новгородським віче, після чого новгородці посадили його князем, а Святослава ув'язнили «съ мужи его». У цій розповіді джерела дворяни належали до найближчого оточення государя, вони тримали порубіжне новгородське місто Торжок, дуже важливе з огляду на його вигідне стратегічне розташування. Немає сумніву в тому, що вони й були тими «мужами», яких кинули до в'язниці разом з їхнім князем.

За чотири роки Мстислав Мстиславич, що був улюбленцем новгородців, пішов війною на чудь. Вона підкорилася князеві й дала йому багату данину, третю частину якої він роздав своїм дворянам. Наступного року Мстислав «*по своей воли*» подався до Києва. Ці слова багато важили в устах літописця, адже зазвичай князя змушували залишити Новгород самі містяни. Далі вічники посадили на стіл онука Юрія Долгорукого Ярослава Всеволодича з Ростово-Суздальського князівства. Однак Ярослав одразу почав воювати з міською владою, намагався пригнітити тисяцького і посадника. Новгородці збунтувалися. Мстислав Мстиславич довідався про скоєне Ярославом, повернувся до Новгорода і «я Хота Григоревиця, наместника Ярослава, и все дворяны искова». З наведеного тексту можна зрозуміти, що ті закуті в залізо дворяни Ярослава Всеволодича були його посадовцями, котрі чинили насильства над новгородцями. Незабаром по тому Мстислав убив Ярослава з Новгорода і сам посів княжий стіл.

Отже, княжий двір на Русі в XI–XIII ст. був рушійною силою влади, органом державного управління, інструментом здійснення государем завдань внутрішньої та зовнішньої політики. В його діяльності, як у краплині води, відбилися закономірності поступу давньоруського суспільства з усіма суперечностями і складностями цього явища.

Посилання до розділу 1

1 *Котляр М.Ф.* Утворення Давньоруської держави. – К., 1993. – С.24-25.
2 *Повесть* временных лет / Подг. текста, пер., статьи и ком. Д.С.Лихачева. – 2-е изд. – С Пб., 1999. – С.37. Далі джерело використовуватиметься за цим виданням.
3 *Котляр М.Ф.* Генезис східнослов'янської державності // Пам'ятки писемності східнослов'янськими мовами XI–XVIII ст. – К., 1995.
4 *Мельникова Е.А.* К типологии становления государств в Северной и Восточной Европе // Образование Древнерусского государства. Спорные проблемы. – М., 1992. – С.39.
5 *Черепнин Л.В.*К вопросу о характере и форме Древнерусского государства IX – начала XIII вв. // Ист. зап. – 1972. – №89. – С.359-360.
6 Див.: *Кобрин В.Б., Юрганов А.Л.* Становление деспотического самодержавия в России // История СССР. 1991. – №4. – С.56-57.
7 *Пресняков А.Е.* Княжое право в Древней Руси. Лекции по русской истории. – М., 1993. – С.63, 69 и др.
8 *Котляр Н.Ф.* Древнерусская государственность. – С Пб., 1998. – С.245.
9 *Греков Б.Д.* Киевская Русь. – М., 1953. – С.505.
10 *Пашуто В.Т.* Историческое значение периода феодальной раздробленности на Руси // Польша и Русь. – М., 1974. – С.11.
11 *Галицько-Волинський* літопис: Дослідження. Текст. Коментар. – К., 2002. – С.89.
12 *Пашуто В.Т.* Названа праця. – С.11.
13 *Слово* о полку Игореве. – М.; Л., 1950. – С.21. – (Сер. Литературные памятники).
14 *Крип'якевич І.П.* Галицько-Волинське князівство. – К., 1984. – С.13-20.
15 *Котляр М.Ф.* Галицько-Волинська Русь. – К., 1998. – С.113-120.
16 *Летопись* по Ипатскому списку. – С Пб., 1871. – С.230-307. Далі Київський літопис XII ст. використано за цим виданням.
17 Там само. – С.270-271.
18 *Галицько-Волинський* літопис / За ред. *М.Ф.Котляра*. – К., 2002. – С.77 (текст); С.162–164 (коментар). Далі джерело використовуватиметься за цим виданням.
19 *Пашуто В.Т.* Очерки по истории Галицко-Волынской Руси. – М., 1950. – С.193 и сл.
20 *ПСРЛ*. – Т.1 Лаврентьевская летопись. – Вып.2. – Л., 1927. – Стб.425. Дата його смерті – 19 червня 1205 р. – встановлена за допомогою польських середньовічних хронік.
21 *Грушевський М.* Історія України-Руси. – Л., 1905. – Т.2. – С.17-62.
22 Див.: *Котляр М.Ф.* Данило Галицький. – К., 2002.
23 *Грушевський М.* Історія України-Руси. – Л., 1905. – Т.3. – С.224-226.
24 *Горский А.А.* Древнерусская дружина. – М., 1989. – С.35, 118.
25 *Сергеевич В.И.* Русские юридические древности. – С Пб., 1890. – Т.1. Территория и население. – С.305.
26 *Пресняков А.Е.* Княжое право в Древней Руси: Очерки по истории X–XII ст. Лекции по русской истории. Киевская Русь. – М., 1993. – С.370.
27 *Новгородская* первая летопись старшего и младшего изводов / Под ред.; Пред. *А.Н.Насонова*. – М.; Л., 1950. – С.32. Далі Новгородський літопис використовується за цим виданням.
28 *Мавродин В.В.* Социально-политический строй // История культуры Древней Руси. Домонгольский период. – М.; Л., 1951. – Т.II. Общественный строй и духовная культура / Под. ред. Н.Н.Воронина, М.К.Каргера. – С.23.

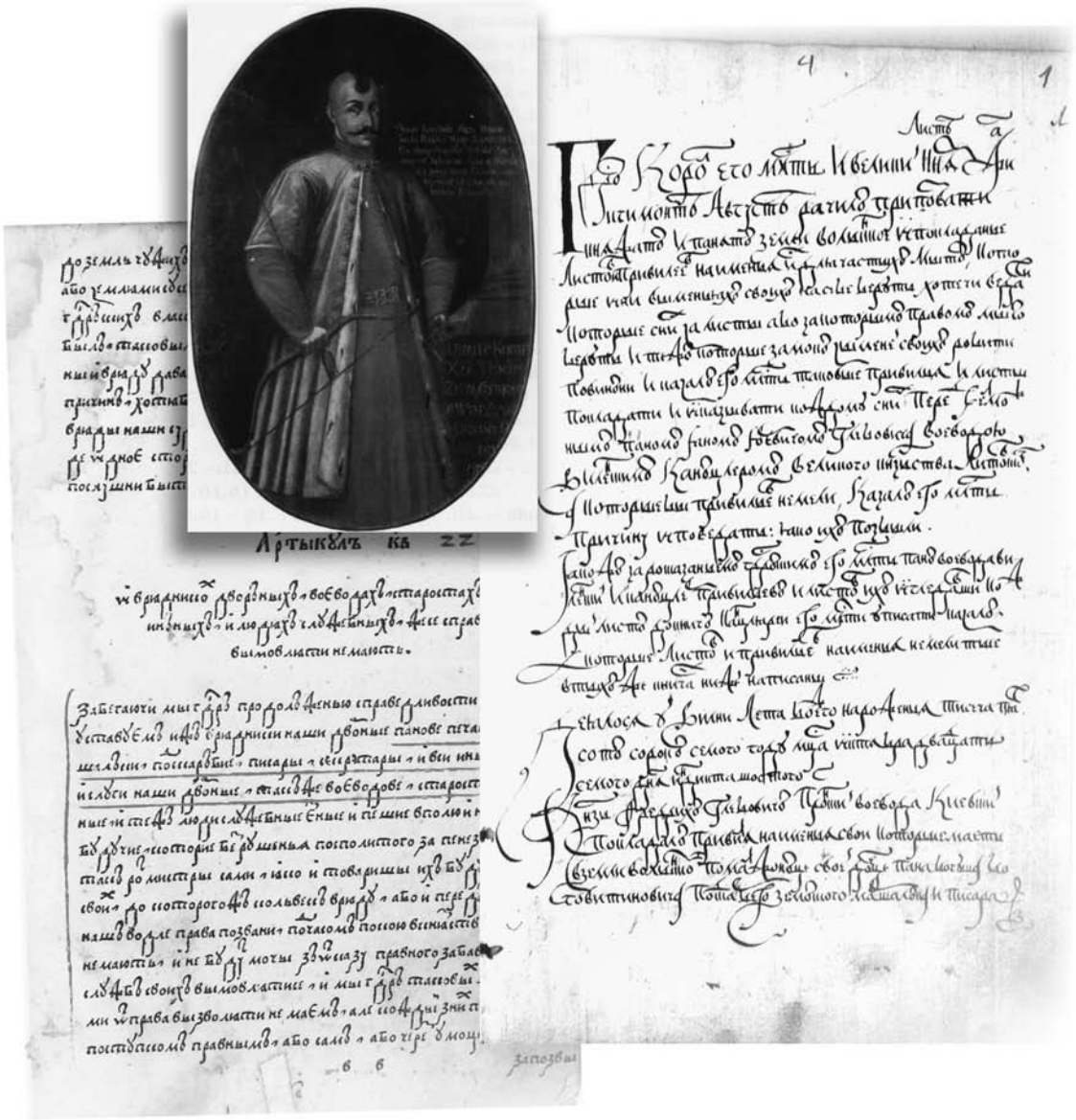
29 *Хачатурян Н.Г.* Запретный плод… или Новая жизнь монаршего двора в отечественной медиевистике // Двор монарха в средневековой Европе. – Вып.1. – М., 2004. – С.17.

30 *Веселовский С.Б.* Исследования по истории класса служилых землевладельцев. – М., 1969. – С.466-469.

31 *Грушевський М.* Історія України-Руси. – К., 1905. – Т.3. – С.231.

32 *Свердлов М.Б.* Домонгольская Русь. Князь и княжеская власть на Руси VI – первой трети XIII в. – С Пб., 2003. – С.591.

Розділ 2. Державна служба Великого князівства Литовського



Велике князівство Литовське було унікальним явищем в історії Центрально-Східної Європи. Ця держава сформувалася на основі литовських племен, що вели довготривалу боротьбу проти німецьких орденів наприкінці XIII ст. На кінець XIV ст. вона сягнула своїми кордонами берегів Чорного моря. Протягом кількох століть Велике князівство Литовське було тим мостом, що з'єднував Європу і Азію. Складаючись з різних етносів, що відрізнялися економічним і культурним розвитком, воно успішно розвивалося, витримуючи протягом століть потужні удари ззовні, а об'єднання князівства з Польщею 1569 р. призвело до появи величезної держави – Речі Посполитої.

«Бяху же имєна литовскихъ князєй: сє старшіи, Живиньбудъ, Довьять, Довьспрункъ, братъ єго Мидогь, братъ Довьяловь Виликаиль; а жємойтьский князь: Єрьдивиль, Выкынть; а Русковичь: Кинтибудь, Вънибутъ, Бутовитъ, Вижєивь и сынъ єго Вишли, Китєній, Пликосова; а сє Булєвєчи: Вишимуть... а сє князи изь Лотвы: Юдькы, Пукыикь, Бикши, Ликеикь»[1]. Саме з цього конгломерату князів почалося становлення нової держави, якій судилося стати одним з найвпливовіших державних організмів Центрально-Східної Європи у добу пізнього середньовіччя.

Поступово литовський князь Міндовг, що спочатку був лише одним з старших князів Литовської землі, спромігся за допомогою сили до середини XIII ст. підкорити інших князів. Йому вдалося підкорити Новогрудок, столицю Чорної Русі. Місто стало фактично першою столицею нової держави. І хоча 1263 р. Міндовг загинув від рук заколотників, Велике князівство Литовське не розпалося. Литовські правителі на початку XIV ст. приєднали Полоцьк. На першу чверть того ж століття литовцям уже належали Вітебськ і Мінськ. На півдні під литовську владу підпадали Турово-Пінщина і Берестейщина. У першій чверті XIV ст. південний кордон Великого князівства Литовського проходив Тетеревом, тож Житомир з Овручем були під владою Гедиміна[2]. Саме з цього князя розпочалася литовська династія, що правила державою до Люблінської унії 1569 р.

Захоплення поліських територій було лише передумовою наступу на основний масив українських земель. У 1340 р. помер

галицько-волинський князь Болеслав-Юрій II. Волинське боярство, яке, напевно, заздалегідь проводило переговори з Гедиміном і його сином Любартом, запросило останнього на престол. Новий князь з династії Гедиміновичів, прийняв у православ'ї ім'я Дмитра й одружився з дочкою останнього волинського князя Андрія Юрійовича, а тому швидко поширив свою владу на Волині. Цьому князю довелося вести сорокарічну війну з Польщею і Угорщиною, яка врешті-решт закінчилася перемогою литовської сторони[3].

Поширення влади литовських князів до Прип'яті й Тетерева створювало умови для подальшого наступу на Сіверщину і Київщину. Поки ординська влада була міцна, подальше просування литовців було неможливим. Однак уже в 1362 р. Литва поглинула Київщину, Поділля і Чернігово-Сіверщину[4]. Наприкінці століття литовські володіння сягнули Чорноморського узбережжя[5]. На вершині своєї могутності Велике князівство Литовське сягало своїми кордонами Балтики на півночі й Чорного моря на півдні, Західного Бугу на заході та верхів'їв Оки на сході.

Секрет такого швидкого розвитку полягав у тому, що, будучи за своєю суттю поліетнічним державним утворенням, Литва не продукувала переваги якогось одного етносу. Фактично держава розширювалася за рахунок злиття династій – старої Рюриковичів і нової – Гедиміновичів. Відбувався процес, багато в чому подібний до появи Київської Русі в IX ст. «Ми старини не рушимо і новини не вводимо» – таким було гасло, під яким здійснювалося поширення литовської влади.

За два століття в державі не відбулося жодного великого повстання, спровокованого етнічним, релігійним чи соціальним протистоянням. І це в той час, коли Європу розхитували гуситський рух, реформація, селянські повстання. Зрозуміло, що внутрішнє життя не було безхмарним. У Великому князівстві Литовському відбувалися боротьба міст за свої права і конкурентна боротьба конфесій. Проте тільки катаклізми всередині привілейованого стану князів, які до того ж у більшості належали до однієї династії, періодично виплескувався в збройне протистояння.

Криза центральної влади була закладена в самій її специфіці. Після смерті Гедиміна в 1341 р. і недовгого правління Явнута в Литовській державі був фактично встановлено дуумвірат. На чолі Великого князівства Литовського стали брати Ольгерд і Кейстут. Перший, будучи православним, володарював головне на білоруських і українських землях і проводив політику держави в східних і південних напрямках. Кейстут, залишаючись язичником, володарював на литовських землях і Берестейщині. Відповідно він займався зносинами і війнами з угорцями, поляками й орденами. Формально старшим уважався Ольгерд. Крім того, існувала ще група їхніх молодших братів і племінників, яка теж брала участь в управлінні окремими частинами держави на правах удільних князів. Нерідко під час розв'язання якогось важливого питання, якот початок війни чи укладення миру, від Литви виступав не тільки Ольгерд чи Кейстут, а й їхні родичі. Наприклад, під час сорокарічної війни проти поляків та угорців разом з Любартом і Кейстутом діяли Юрій Наримунтович, той же Ольгерд, Явнут тощо. Коли Ольгерд помер 1377 р., між його нащадком Ягайлом і спочатку Кейстутом, а згодом й іншими братами почалося криваве протистояння. Останнє призвело до значних змін у становищі Великого князівства Литовського як незалежної держави. Ягайло, шукаючи підтримки, погодився в 1385 р. на Кревську унію. Згідно з нею, Ягайло, ставши польським королем, мав інкорпорувати литовську державу до складу Польщі[6]. Проте

він зустрів опозицію серед інших князів. Тож Ягайлу довелося вести довгу й виснажливу війну проти сина Кейстута Вітовта. Останній, спираючись на підтримку тевтонців, з періодичним успіхом вторгався у литовські землі, намагаючись підпорядкувати їх своїй владі. Воюючи з братом, Ягайло усунув з великих удільних князівств інших своїх братів. Проте врешті-решт перемогу отримав Вітовт, який 1392 р. фактично підім'яв під себе Велике князівство Литовське. Саме з іменем Вітовта пов'язані останні великі зовнішньополітичні успіхи Литовської держави. І саме він увійшов у історію як «великий князь». Незважаючи на постійний тиск з боку поляків і Ягайла, Вітовту вдалося зберегти незалежність держави й перетворити її на один з наймогутніших суб'єктів політичного життя Центрально-Східної Європи. Смерть цього князя у 1430 р. перервала тріумфальний ріст литовської могутності[7].

Новий литовський правитель Свидригайло намагався продовжити курс попередника, проте війна з Польщею і громадянська війна у Великому князівстві Литовському, що розколола країну зсередини, призвели до ослаблення князівства та повернення його в русло польської політики. У 1445 р. литовський великий князь Казимир Ягеллончик став польським королем. З цього часу Велике князівство Литовське до 1569 р. (за виключенням 1489–1502 рр.) перебувало під скіпетром спільного з Польщею монарха. І хоча держава спромоглася зберегти незалежність, її зовнішньополітична активність поступово уповільнювалася.

Цим скористалися більш молоді й агресивні сусіди. Протягом 70-х рр. XV ст. Литовська держава втратила вплив на Крим, Рязань, Твер, Новгород. У 80-х рр. Московська держава захопила Верхньоокські землі, а Кримський ханат разом з Османською імперією – пониззя Дніпра й усе Північне Причорномор'я. На зламі XV–XVI ст. Московське велике князівство відбирає у Литви Чернігово-Сіверщину, а у 1513 р. – Смоленськ. У цей самий час кримські чамбули регулярно плюндрують українські, а нерідко білоруські й навіть литовські землі. Сигізмунду I (1506–1548) вдалося дещо виправити ситуацію. Литовські війська отримали низку гучних перемог як на сході, так і на півдні. Проте повернути минулу могутність Велике князівство Литовське вже не змогло.

Причини зовнішньополітичного занепаду ховалися передусім у слабкості державного управління. Річ у тім, що в 30–40-х рр. XV ст. шляхетська верства держави (передусім прошарок князів і панів) одержала широкі права і відповідно вплив на центральну владу. А за умови частої відсутності великого князя його влада ще більше ослабла. Відбулася фактично децентралізація системи влади. Найяскравіше це проявилося у військовій службі. Якщо у XIV – першій третині XV ст. литовські правителі чи їхні намісники без особливих зусиль збирали військо (так зване земське військо), то з кінця XV ст. це стало великою проблемою. Можновладці не поспішали до місць збору, а нерідко взагалі не з'являлися. З іншого боку, зменшення доходів державної скарбниці, спровоковане багато в чому втратою стратегічно вигідних територій, якими проходив Великий шовковий шлях, не дозволяло утримувати достатньої кількості найманців. Усе це призвело до того, що держава не витримала навантажень чергової війни з Московським великим князівством.

Що ж собою становив державний апарат Великого князівства Литовського? Первинним органом, за допомогою якого князь здійснював управління підданими, була дружина. Саме до її складу входила земельна аристократія. Фактично її пред-

ставники просто визнавали владу великого князя над собою і своїми підданими. Розширення кордонів Великого князівства Литовського і входження до його складу інших земель, які багато в чому відрізнялися за своїм етнічним, культурним і соціально-економічним характером, вплинуло й на еволюцію дружини. Вона трансформувалася у великокнязівський двір.

Саме двір був тією структурою, з якої почав формуватися державний апарат Великого князівства Литовського. Взагалі протягом XIV ст. державний апарат не виходив за межі двору. Адже держава була побудована на удільних князівствах. Розширюючи свою владу, литовці задовольнялися посадженням у нових територіях литовської династії, як правило Гедиміновичів. А вже останні приносили присягу великому князеві у вірності з обіцянкою військової допомоги. За таких умов литовському володареві не треба було мати розгалужений штат чиновників. У той самий час двір вимагав виникнення функціональних посад. Першими чиновниками при князі можна вважати воєвод і тівунів. Перші спочатку функціонували тільки як військові керівники. А тивуни управляли безпосередньо великокнязівськими волостями.

На перший погляд здається, що князь був звужений у межах великокнязівського домену. Насправді ситуація була дещо інша. У Великому князівству Литовському, особливо у XIV–XV ст., домінувало натуральне оподаткування. За таких умов великий князь не мав можливості утримувати великий штат чиновників на розкиданих землях країни. А за наявності удільних князівств усе навантаження на збір податків, судові справи, утримання прикордонного війська лежало на них. До великого князя литовського доходили лише живі гроші з мит. Крім того, його двір, постійно пересуваючись країною, утримувався з місцевих податків. Практика постійного переїзду мала суто практичне значення з огляду утримання великого і чисельного двору. Цікавий опис такої подорожі Вітовта Кейстутовича за 1428 р. наводить М.Любавський: «Доставлено йому під час походу 2700 коней, не рахуючи тих, які йому ще мають доставити в Смоленську. Князь Сигізмунд, коли великий князь прибув до його краю, доставив йому десять коней, а коли прийняв його в замку, доставив двісті коней; а крім того, підніс у подарунок коштовні хутра, соболів і багато татарських грошей. Потім поїхав до Свидригайла; цей князь доставив дев'яносто коней, багато хутра, соболів і багато інших подарунків. ... Далі з Мінська, де було прийняте татарське посольство, рушили до одного замку, де великий князь посадив свого воєводу; той доставив 150 коней, хутра і гроші; дружина його й діти піднесли великі подарунки. Потім інші князі та пани, його вояки, зустрічали нас, присилаючи по 30, 20, інші по 12, 10, 5, 6, 8 коней, соболів хутр і грошей»[8]. Такі великі доходи, що йшли з удільних князівств, яскраво показують, наскільки ефективно діяла їхня адміністрація, організована за давньоруською системою.

Оскільки князь часто їздив державою, постала потреба в накопиченні й збереженні документації. Тому на ранньому етапі литовської історії виникає великокнязівська канцелярія (остаточно як конкретний орган вона склалася вже в другій половині XV ст.). У ній працювали писарі та підскарбії. Спочатку обидві посади не були сталими. Мова може йти радше про виконання тим чи іншим великокнязівським дворянином функцій писаря чи скарбничого.

Наприкінці XIV ст. починається другій етап становлення адміністративного апарату. В державі відбувалося скасування удільних князівств. Замість них створювались

області землі та воєводства. Відповідно з'явився новий тип чиновників, завданням яких було перебрати на себе управління новими адміністративними одиницями. Складність полягала в кількох чинниках. По-перше, треба було налагодити управління доволі великих територій з численним населенням. По-друге, нові керівники областей хоча багато в чому й нагадували удільних князів, але мали кардинальну відмінність. Раніше удільний князь здійснював абсолютний контроль над своєю землею: економічний, судовий, військовий, культурний. Він мав у своїх руках могутню зброю, а саме – право карати чи нагороджувати підданих. У практичній площині його повинність перед великим князем литовським полягала в посилці подарунків, військ і утриманні князівського двору під час проїзду литовського правителя. Тепер же, після скасування удільного князівства, формально замінником удільного правителя ставав особисто великий князь литовський. Оскільки він не міг безпосередньо виконувати обов'язки місцевого правителя, були створені уряди старост і воєвод (останні відтепер виконували зовсім нову функцію). Ці чиновники були фактично представниками, намісниками великого князя. Проте вони не мали всієї повноти прав: адже карати чи нагороджувати підданих мав тільки верховний сюзерен. Те саме стосується й збирання податків, введення та скасування повинностей населення тощо.

Специфікою будь-якої середньовічної держави було те, що все державне життя вирувало навколо князя. Звідки й походить значення «держави» як такої і титулування великого князя як «господаря». Відповідно і кар'єру піддані могли зробити виключно при дворі князя. Тому мірою скасування удільних дворів великокнязівський двір мав перебирати на себе їхні функції. Якщо в першій третині XIV ст. його чисельність навряд чи перевищувала кілька сотень осіб, то вже через сто років чисельність дворян зросла до півтори тисячі, а ще через століття – до двох з половиною тисяч. Відповідно потреба вимагала появи нових посад: маршалків, двірських, чашників тощо. З'явившись як двірські, ці посади поширювалися на всю державу.

Державний апарат Великого князівства Литовського остаточно склався в другій половині XV ст. Його можна поділити на дві частини: центральний, який безпосередньо управляв урядом і уособлював центральну владу в регіонах, і регіональний, завданням якого було забезпечення функціонування великокнязівської влади на місцях.

На вершині владної піраміди стояв великий князь. Поряд з ним знаходилася рада з ближніх князів і панів. Поступово рада викристалізувалася з впливових магнатів, воєвод, старост. Представницькі функції в державі виконував сейм, що почав набувати дедалі більшого значення з середини XV ст.

До центральної частини відносилися близько трьох з половиною десятків урядів. За організацією їх можна виокремити в три групи: військовий апарат, канцелярія великого князя і двірські посади. Тут в пригоді стало дослідження щодо урядовців Великого князівства Литовського, проведене польськими вченими Люлевичем і Рахубою[9].

Найголовнішими урядами у війську були гетьман великий і гетьман двірський. Гетьман великий уперше згадується в 90-х рр. XV ст.[10] Цікаво, що першим гетьманом був легендарний український князь Костянтин Острозький. Саме слово прийшло з чеської мови. Гетьман великий був головнокомандуючим збройних сил Великого князівства Литовського. Йому належала вся повнота влади у війську під час походу.

Причинами того, що уряд гетьмана великого виник і набув такого високого значення саме на зламі XV–XVI ст., були, по-перше, зміни в структурі держави. Якщо раніше на війну виходили фактично дружини окремих удільних князівств, великому князеві було доволі просто організувати командування і взаємодію серед кількох десятків князів. Коли ж держава адміністративно поділилася на землі, воєводства й уділи окремих князів, війська яких виводили в похід воєводи (Київ чи Полоцьк), старости (Жомойтія) чи маршалки (Волинь); до цього слід додати наймані війська, польову й облогову артилерію, інженерні підрозділи тощо, то стає зрозумілим, що час вимагав появи посади, яка мала займатися виключно військовими справами.

Друга причина полягала у специфіці як великокнязівської влади, так і особистої якості людей, що її обіймали. Від часу Казимира Ягеллончика великий князь литовський був одночасно і королем польським. І частіше господар перебував саме в Польщі. За часів правління Казимира Велике князівство Литовське не вело війн, які б вимагали напруження зусиль і відповідно мобілізації всієї держави. З нападами татар і прикордонними конфліктами з Московською державою досить ефективно впорались удільні князі (чиї володіння досі зберігалися вздовж східного і південного кордону держави). Тому потреби в посаді гетьмана не було. Коли ж з 80-х рр. XV ст. Литовська держава вступила в період важких війн, виникла потреба в посадовці, який за відсутності правителя міг очолити військо.

Що стосується особистих якостей господарів, то вони теж мали неабияке значення для становлення влади гетьмана. Починаючи з Міндовга і закінчуючи Свидригайлом Великим, князівством Литовським правили князі-полководці. Вони особисто очолювали військо в поході й командували ним під час битви. Красномовним прикладом є битва на р. Стир 1431 р., коли Свидригайло Ольгердович, перебуваючи в гущі бою, керував литовськими полками[11]. Починаючи з Казимира, литовські правителі, як правило, покладали військову справу на своїх підданих. У той же час Костянтин Острозький, що обіймав посаду гетьмана до 1530 р. протягом правління двох монархів Олександра і Сигізмунда Ягеллончиків, фактично «кохався» у військовій справі. Сучасники стверджували, що він взяв участь у майже семи десятках битв і боїв. Тільки над татарами він здобув тридцять три перемоги[12].

Коли в похід війська і відповідно двір виводив великий князь, то керівництво двором господар міг здійснювати особисто або через наближених, які обіймали посади чашників, хорунжих, маршалків. Проте в першій третині XVI ст. литовські правителі, аби зупинити татарські напади, почали практикувати довготривале утримання на кордоні (як правило, в українських землях) різноманітних військових контингентів. Через різні обставини найзручнішим для литовської влади було зосередження на кордоні дворян (від однієї до чотирьох тисяч)[13]. За таких умов постала потреба виділення окремої посади, призначенням якої б було виключно військове керівництво двором під час воєнних дій, – гетьмана двірського. Дворяни базувалися головне на Київщині та Волині, тому не дивно, що гетьманом двірським ставав прикордонний намісник, як, наприклад, київський воєвода пан Андрій Немирович. Останній на чолі дворян розгромив татар на р. Голтва 1530 р.[14]

Ще за гетьманування Немировича функції гетьмана двірського значно розширилися. Він командував найманими ротами на війні. Тому з часом замість двірського гетьмана почали титулувати польним. Такі швидкі пертурбації з повноваженнями

багато в чому були спричинені як особистими якостями Немировича, так і кризовими явищами в земському війську (шляхетському ополченні) Великого князівства Литовського. Юрій Радзівіл, що став гетьманом великим після смерті Острозького, не мав ані здібностей свого попередника, ані його впливу у війську. Крім того, шляхта не поспішала виконувати військову службу. Як наслідок, під час чергової литовсько-московської війни (1534–1537) більшість воєнних операцій проводив саме Немирович, у розпорядженні якого були передані не тільки дворяни, але й найманці[15].

Писар польний з'явився під час Лівонської війни, в 60-х рр. XVI ст. Саме під час цієї війни на перший план у литовському війську виходять найманці (завербовані за кордоном, свої дворяни і шляхта «на пенязях», козаки). Це вимагало ведення великої документації, і тому постала гостра потреба появи при війську спеціального писаря – польного[16].

До канцелярії належали посади скарбничого литовського, або господарчого; канцлера; підскарбія земського, або великого, і двірного або надвірного; писаря великого литовського; писаря скарбового; писаря польного та дворів і волостей господарських.

Писарі посідали окреме місце в державній службі Литовської держави. Писар великий литовський з'явився наприкінці XIV ст., за володарювання Вітовта Кейстутовича. Протягом століть цю посаду обіймав звичайний дяк. Фактично можна говорити про посаду того ж дяка чи секретаря при великому князеві, до яких і вживалася приставка – писаря великого литовського. Проте вже у 1566 р. посада стає сталою і самостійною. Одночасно у великокнязівській канцелярії могло існувати не більше п'яти писарів[17].

Писар скарбовий з'явився на початку XVI ст. як помічник підскарбія. У 1557 р. під час чергового реформування канцелярії писарі підскарбові були виокремлені в цілком самостійні посади. Як правило, одночасно існували три писарі скарбових: два займалися доходами і один – витратами[18].

Посада писаря дворів і волостей господарських була введена Сигізмундом Ягеллончиком під час економічних і правових реформ 1528–1529 рр. Аби забезпечити якнайкраще функціонування великокнязівських господарств, що знаходилися в різних частинах держави, господар увів посади писаря дворів і волостей господарських з приставками, згідно з територіями, якими вони займалися: «повіту Віленського», «подніпровських волостей», «замків і волостей окраїнних», «волостей руських». З середини XVI ст. ця посада поступово відмирає[19].

Ще одна посада виникла внаслідок частої і довгої відсутності господаря у Великому князівстві Литовському – скарбничий литовський, або господарчий. Перші згадки щодо цієї посади з'явилися при дворі Казимира Ягеллончика. Завданням скарбничого було слідкувати за литовським скарбом і заступати підскарбія[20].

Посада канцлера з'явилася за князювання Вітовта Кейстутовича (1392–1430). Спочатку канцлери виконували функції звичайних секретарів при монарху. З часом канцлер очолив великокнязівську канцелярію[21]. Це було спричинене довгою відсутністю монарха в Литві, тоді як державний апарат мав працювати безперервно. Найбільшого впливу ця посада здобула за час канцелярування Ольбрахта Гаштольда в першій третині XVI ст.

До канцелярських належали також посади підскарбія земського, або великого, і дворного (надвірного). Перша з'явилася до середини XV ст. Сталою посада була вже в другій половині століття при дворі Казимира Ягеллончика. Щоправда, довгий час функції підскарбія земського пересікалися з повноваженнями писаря господарського. Обидва слідкували за поповненням скарбу, станом артилерійського парку, військовим спорядженням[22]. Проте на практиці це не шкодило справі, бо посади обіймала найчастіше одна людина: «подскаръбий земъский, маршалок и писаръ его милости панъ Иван Горностай»[23].

Що стосується підскарбія двірного, то він з'явився при Казимирі Ягеллончику і слідкував за доходами виключно великокнязівського двору[24].

Кілька посад, що мали загальнодержавне значення, були запозичені з волинського двору великого князя Свидригайла Ольгердовича. Це передусім підканцлер[25] і крайчий[26]. Посада підканцлера довгий час не була сталою. Тільки на Віленському сеймі 1565–1566 рр. вона була прирівняна до посади канцлера[27]. Уряд крайчого набув сталості ще в XV ст. при дворі Казимира Ягеллончика. Доволі часто посада крайчого сприймалася молодими литовськими аристократами як трамплін для подальшої державної кар'єри[28].

Назва посади хорунжого великого (господарського, земського) походила від слова хоругва (прапор). Уперше вона зустрічається 1432 р. при дворі Свидригайла Ольгердовича. Проте в наступні десятиріччя ця посада періодично зникала і знову з'являлася. Сталим цей уряд став за часів володарювання Олександра Ягеллончика. З 1499 р. хорунжії великії згадуються постійно[29].

Посада хорунжого надвірного виникла внаслідок того, що за час князювання Олександра Ягеллончика значно зросла чисельність двору. Відповідно у 1501 р. вводився новий уряд при дворі. Влада хорунжого надвірного, на відміну від інших посад, що теж мали приставку «надвірний», за межі двору не поширювалася[30].

У 1409 р. при дворі Вітовта Кейстутовича вперше згадується чашник. На противагу хорунжому, чашників при дворі могло бути одночасно декілька[31]. Крім того, існувала ще посада підчашого, яка теж з'явилася при Вітовті. Зазвичай вона була ідентична чашнику[32]. Специфікою цих чотирьох посад було те, що вони за своєю суттю були титулярними. Їх іменування не мало нічого спільного з функціями, які виконувалися. Останні могли бути будь-якими і залежали виключно від волі господаря. Наприклад, 1541 р. чашник Сигізмунда Ягеллончика виступав як суддя: «чашникъ короля, его милости, Войтех Ясенский росправу в томъ з нимъ прыняти готовъ был»[33].

Підстолій з'явився при дворі Казимира Ягеллончика. Ця посада мала церемоніальне значення. Людина, що обіймала її, завжди була з близького до великого князя кола: «пры томъ были велможныи иврожоныи панове... подстолий и державца слонимъский, Мартинъ Хребтович, ловъчый того жъ князства Литовъского»[34]. Посада підстолія зникла в першій половині XVI ст.[35]

Конюший (нерідко в документах зустрічається з приставкою «двірний») – це одна з найдавніших посад великокнязівського двору. Внаслідок того, що першими областями в буквальному значенні були столичні Віленська і Троїцька землі, то і повноваження конюшого двірського часто перетиналися з повноваженнями конюшого віленського. Це тривало протягом двох століть, доки на початку XVI ст. посада коню-

шого не набула сталості як виключно двірська[36]. На допомогу конюшому існував ще уряд підконюшого[37].

Посада кухмістера з'явилася при дворі Вітовта Кейстутовича. «Жаловали нам на пана Яна Войтеховича Наръбута, кухъмистра»[38]. З розширенням чисельності двору наприкінці XV – початку XVI ст. було виокремлено посаду кухмістера двірського[39].

Також за правління Вітовта з'явилася посада маршалка великого (земського чи найвищого)[40]. «На прычыну панов-рад наших... маршалка великого пана Яна»[41]. А вже за Олександра Ягеллончика з'явилася посада маршалка надвірного. До його компетенції входило керування численними маршалками і урядниками, що діяли в середині двору[42]. Ці маршальські посади належали до «нових», оскільки ще з першої половини XIV ст. існувала посада маршалка двірського. На відміну від маршалків великого і надвірного, двірських посад могло бути декілька. Траплялися випадки, коли одночасно при дворі існувало не менше 18 маршалків двірських. Також траплялися випадки, коли цих урядовців іменовано, як маршалків наших, господарських, й.к.м. «И его милость казал... маршалку дверному пану Сачку» вирішити судову справу[43]. У 1566 р. маршалків двірських виводять з двору і понижають до рівня повітових[44].

До старовинних посад можна віднести мечника і мостовничого. Останній мав вагоме значення за литовських князів XIV – першої третини XV ст., коли вони регулярно подорожували зі своїм двором Великим князівством Литовським. У XVI ст. уряд мостовничого було понижено до повітового[45].

Одною з важливих складових життя великого князя було полювання. Це був виїзд усього оточення монарха. Саме на полюванні приймалося чимало рішень державного характеру, проводилися зустрічі з підданими й іноземними гостями тощо. Тому постала потреба спеціального професійного слідкування за ловами і пущами, в яких полювали великі князі. Так виникла посада ловчого господарського. Остаточної сталості вона набула за князювання Сигізмунда Августа. Коли була затверджена посада ловчого надвірного, ловчий господарський став іменуватися великим[46].

До виключно двірських відносилася посада півничого, або підчашого, надвірного. Завданням півничого було забезпечення великокнязівського столу алкогольними напоями[47]. «Жаловалъ его милости за листы позовными староста жомойтский и подчаший, панъ Янъ Миколаевичъ Радивилъ»[48].

У другій половині століття набуває сталості посада підкомірного. Її завданням було слідкувати за великокнязівськими коморами[49]. «Осмотрели... листу подкоморого нашого, державцы ейшисъкого пана Анъдрея Якубовича»[50].

Взагалі аналізуючи означені вище посади, треба констатувати, що більшість із них були багатофункціональними. Фактично вони не мали спеціально оформлених і задіяних на практиці функцій. У житті великокнязівської канцелярії, від якої відходили по країні всі управлінські нитки, працював великий штат дяків. У той самий час чашник міг очолювати загін на війні або брати участь у дипломатичній місії.

Що стосується управління областями, то тут існували такі посади: воєводи, старости, намісники-державці, намісники і тівуни. Воєводи і старости очолювали найбільші області. Останні в XVI ст. дедалі частіше виступали і як керівники повітів, на які розділялися воєводства та землі. Що ж до намісників-державців, то вони теж очолювали повіти. І воєводи були представниками великокнязівської влади. Усім цим чиновникам належала найвища влада в їхніх областях. Вони забезпечували оборону свого краю,

виводили місцеве ополчення на війну, провадили судову діяльність, контролювали збір податків (за винятком меду, мит і деяких інших). Крім того, воєводи приймали подорожуючих їхньою землею послів.

У литовській державній практиці поширеним було явище, коли одна людина обіймала одразу кілька посад. Наприклад, князь Костянтин Острозький був одночасно гетьманом великим, воєводою Троцьким, старостою Вінницьким і Брацлавським[51]. Або Немирович – воєвода Київський, державця Пропойський, Слонімський і Чичерський, гетьман двірний. Така ситуація пояснювалася передусім економічним базисом, на якому трималися ці посади. У Великому князівстві Литовському, як і в інших країнах доби середньовіччя, централізованого фінансування не існувало. Кожен урядовець, який відповідав за територію, утримувався за рахунок місцевих прибутків. Тому в більшості випадків литовські можновладці сприймали своє призначення на керівництво тією чи іншою областю як можливість отримувати прибутки[52]. Такий стан речей призводив до корупції. Литовський дипломат Михалон Литвин у першій половині XVI ст. писав: «У Литві одна людина обіймає десять посад»[53].

У середині областей діяли свої посадовці: намісники, городничі, каштеляни, маршалки, децькі, вижи, увязчи, осмніки тощо. Вони слідкували за збиранням податків, здійснювали ремонт шляхів і укріплень. Ці посади воєводи і старости роздавали людям зі свого оточення[54].

Важливу роль в областях відігравали ключники і митники. Їхній статус був вище за намісничих слуг, оскільки ці посадовці підпорядковувалися безпосередньо великому князеві. Відповідно й податки, що вони збирали, йшли безпосередньо монархові[55].

За всіх недоліків державний апарат Великого князівства Литовського все ж виявився доволі ефективним. Незважаючи на важку зовнішньополітичну ситуацію, Литовська держава спромоглася вистояти протягом століть. Система контролю за виконанням господарських повинностей, збором податків, церковною політикою, утримання військ тощо загалом діяла безперебійно. У кризових ситуаціях литовські правителі знаходили адекватні кроки по виходу з кризи.

Характерним є випадок, що стався 1531 р. Тоді литовські урядовці скаржилися великому князеві, що не можуть надійно зміцнити прикордонні замки. У відповідь Сигізмунд Ягеллончик 27 листопада 1531 р. видав спеціальний лист земському підскарбію панові Івану Горностаю. Цей документ містить чималу інформацію щодо оборонних заходів короля та їх виконання урядовцями. Тон листа досить жорсткий, відчувалося, що Сигізмунд був роздратований неефективним витрачанням державних коштів і невиконанням його наказів. Наприклад, на Київ були видані чималі суми, але місту «нічого досі не учинено»[56]. Тому, на думку короля, урядовці повинні обрати чотирьох «добрих і гідних» людей, які мають кожен рік поперемінно їздити по прикордонних замках і слідкувати за належним виконанням королівських наказів. Що ж до видачі зі скарбу грошей, то Сигізмунд наказав Горностаю без його особистого розпорядження ні на забезпечення замків, ні на послів, ні на найманців не видавати «пенязів»[57].

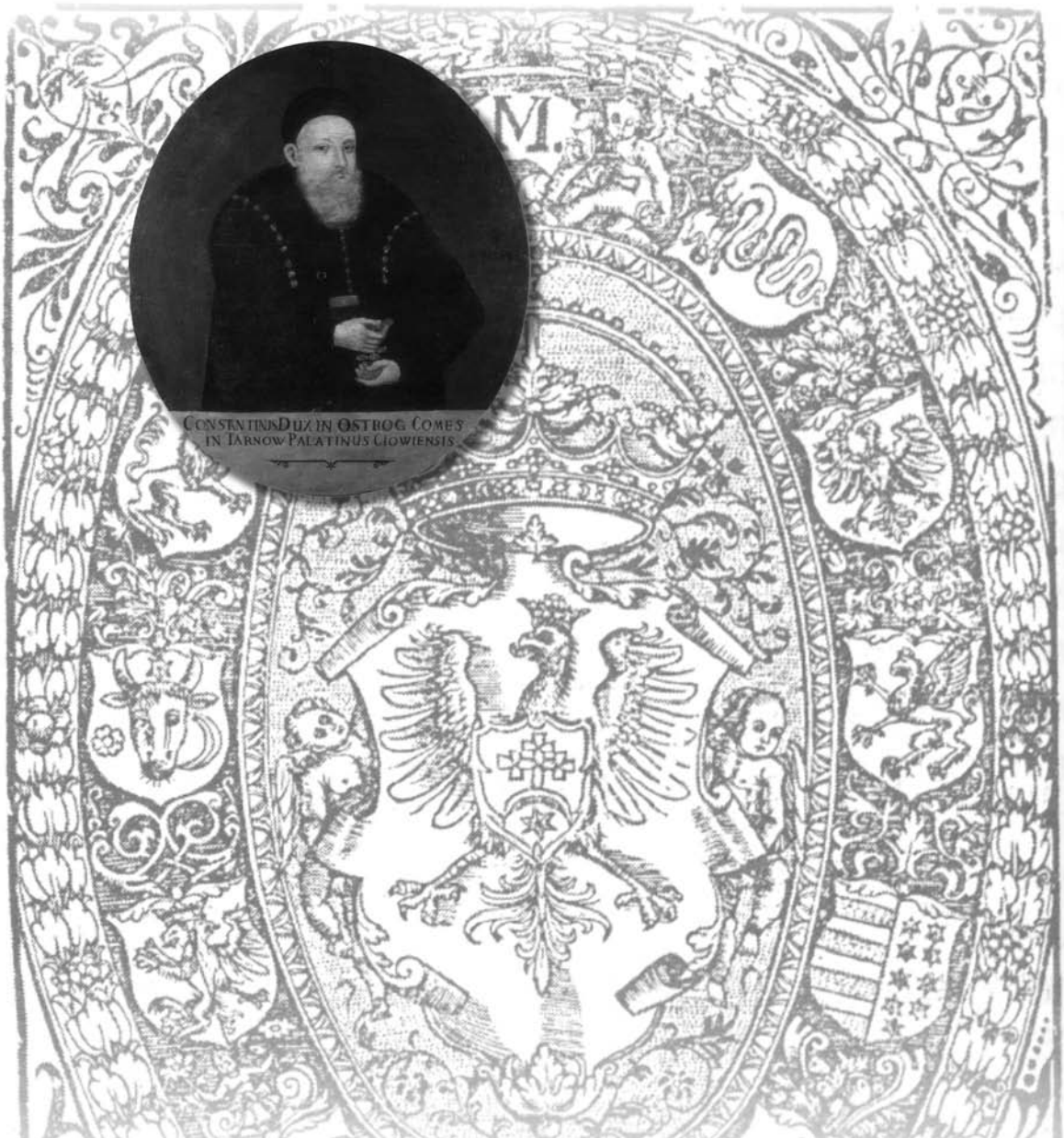
Отже, можемо констатувати, що державна служба Великого князівства Литовського, попри чимало консервативних моментів, загалом залишалася живим організмом, який змінювався і реформувався згідно з потребами часу.

Посилання до розділу 2

1 *Галицько-Волинський* літопис / Підгот. до друку М.Ф.Котляр. – К., 2002. – С.84.
2 *Любавский М.* Очерк истории Литовско-Русского государства до Люблинской унии включительно. – М., 1915. – С.44-54.
3 *Грушевський М.* Історія України-Руси. – К., 1993. – Т.4. – С.19, 114.
4 *Шабульдо Ф.М.* Україна в державотворчих процесах у Криму в кінці XIV – першій половині XV ст. // Сучасність. – 1996. – №5. – С.86-87.
5 Там само.
6 *Любавский М.* Очерк истории... – С.74.
7 Там само. – С.82-86.
8 Там само. – С.85.
9 *Urzednicy* centralni I dostojnicy Wielkiego ksiestwa Liitowskiego XIV–XVIII w. – Spisy; Kornik, 1994.
10 Ibid. – S.40.
11 *Szymon* Starowolskij Wojownicy sarmaccy. – W., 1978. – S.184. *Jana* Dlugosza rfnonika krakowskiego Dziejow Polskich. – W Krakowie, 1869. – T.IV. – Ks.XI, XII. – S.414.
12 *Szymon* Starowolskij... – S.184.
13 *Ochmanski I.* Organizanja obrony w Wielkim Ksiestwie Litewskim przed napadami Tatarow Krymskich w XV–XVI w. // Studii I Materialy z Historii Wojskowosti. – 1960. – T.V. – S.385. *Малиновский И.* Сборник материалов, относящихся к истории панов-рады Великого княжества Литовского. – Томск, 1901. – С.160. *Документы* Московского Архива Министерства Юстиции. – Т.1. – М., 1897. – С.515, 521-522.
14 *Крот В.А., Рашба Н.С.* Боротьба населення України проти турецько-кримських завойовників наприкінці XV – в першій половині XVI ст. // Укр. іст. журн. – 1983. – №5. – С.108.
15 *Патриаршая* или Никоновская летопись // Полное собрание руських летописей. – 1904. – Т.13. – С.80-81.
16 *Urzednicy* centralni... – S.108.
17 Ibid. – S.118.
18 Ibid. – S.112.
19 Ibid. – S.107.
20 Ibid. – S.182.
21 Ibid. – S.51.
22 Ibid. – S.155.
23 *Lietuvos* Metrika (1540–1543). Parenge: I.Valikonyte, N.Slimiene, S.Viskantaite-Savisceviene, L.Steponaviciene. – Кн.12. – Vilnius, 2007. – С.66.
24 Ibid. – S.159.
25 Ibid. – S.147.
26 Ibid. – S.57.
27 Ibid. – S.147.
28 Ibid. – S.57.
29 *Urzednicy* centralni. – S.27.
30 Ibid. – S.30.
31 Ibid. – S.33.
32 Ibid. – S.142.
33 *Lietuvos* Metrika (1540–1543). – С.116.
34 Ibid. – С.200-201.

35 *Urzednicy* centralni I dostojnicy Wielkiego ksiestwa Liitowskiego XIV–XVIII w. – Spisy – Kornik, 1994. – S.163.
36 Ibid. – S.54.
37 Ibid. – S.153.
38 *Lietuvos* Metrika (1540–1543). – C.148.
39 *Urzednicy* centralni. – S.62.
40 Ibid. – S.71.
41 *Lietuvos* Metrika (1540–1543). – C.206.
42 *Urzednicy* centralni. – S.75-76.
43 *Lietuvos* Metrika (1540–1543). – C.96.
44 *Urzednicy* centralni. – S.80.
45 Ibid. – S.101.
46 Ibid. – S.65.
47 Ibid. – S.138.
48 *Lietuvos* Metrika (1540–1543). – C.37.
49 *Urzednicy* centralni – S.149.
50 *Lietuvos* Metrika (1540–1543). – C.88.
51 *Lietuvos* Metrika (1522–1530). Parenge: A.Bumblauskas, E.Gudavicius, M.Jucas, S.Lazutka, I.Valikonyte, N.Slimiene, S.Viskantaite-Savisceviene, L.Steponaviciene. – Кн.224. – Vilnius, 1997. – C.47.
52 *Клепатський П.* Очерки по истории Киевской земли. – Белая Церковь, 2007. – С.93-111.
53 *Литвин Михалон.* О нравах татар, литовцев и московитян. – М, 1994. – С.94.
54 *Клепатський П.* Указ. соч. – С.104.
55 *Любавский М.* Областное деление и местное управление Литовско-Русского государства. – М., 1892. – С.846.
56 *Arhiw* golownyj aktiw dawnih. – Arh Radz Potock–Sygn. 309, Pub. 26. – S.3.
57 Ibid. – S.3.

Розділ 3. Державний устрій Речі Посполитої на землях України (1569–1795 рр.)



Різноманітні проблеми виникнення, еволюції і занепаду Речі Посполитої, а також функціонування владних інституцій цієї східноєвропейської країни неодноразово висвітлювалися як українською[1], так і польською[2] історіографіями. Більшість дослідників внутрішнього устрою Польсько-Литовської держави схиляються до думки, що за характерними політико-правовими ознаками вона була федеративною шляхетською республікою з оригінальною системою управління, що дістала назву змішаної станово-представницької монархії (*Monarhia Mixta*).

Протягом довгого часу, починаючи від Люблінської унії 1569 р. і закінчуючи Третім поділом Польщі 1795 р., королівська державна влада, польсько-литовське сеймове законодавство й адміністративно-територіальний устрій Корони Польської поширювалися майже на всі українські етнографічні землі, а саме на Лівобережну Україну – з 1569 до 1648 рр., Правобережжя – з 1569 до 1648 рр. і з 1699 до 1795 рр. і територію Західної України – включаючи період з середини першої половини XV ст. й закінчуючи 1792 р.

1. Основні етапи розвитку державного устрою

Основи державного устрою та системи управління Речі Посполитої заклали рішення об'єднавчого польсько-литовського сейму 1569 р., що відбувся у Любліні. Згідно з рішеннями сейму, Польща та Литва зливалися в єдину федеративну державу. На її чолі стояв спільний володар – польський король і великий литовський князь в одній особі. Єдиним був і законодавчий орган – сейм. Разом із тим як поляки так і литовці продовжували мати свої окремі закони, власну державну адміністрацію, військо, суд, скарбницю тощо[3]. Натомість на територію України-Русі, більша частина якої перед тим входила до складу Великого князівства Литовського, поширювалися політико-правові норми Корони Польської. Це було зроблено в односторонньому

порядку королем Сигізмундом II, який впродовж діяльності сейму 1569 р. видав кілька універсалів про інкорпорацію Волині, Підляшшя, Брацлавщини та Київщини до складу Польщі[4].

Як дослідив історик М.Коялович, король приєднав Підляшшя, Волинь, Поділля і Київщину «своєю владою і позбавив посад і маєтностей тих осіб, що не побажали приєднатися до Польщі»[5]. А польський учений Ю.Геровський зазначив, що саме дуалістичний характер Речі Посполитої, який полягав у вивищенні польської та литовської шляхти порівняно з руською (українською та білоруською) елітою, заклав великі суперечності в тогочасних суспільно-політичних відносинах і викликав сепаратистські тенденції в Україні протягом наступних років[6].

Крім рішень, що ухвалювалися на Люблінському сеймі 1569 р., основи державного устрою Речі Посполитої до кінця XVIII ст. визначали так звані Генріхові артикули (статті) та Пакта Конвента (*Pacta Conventa*), які були укладені 1573 р. між королем Генріхом Валуа та польсько-литовською шляхтою. По суті, вони значно обмежували владу короля й коригували форму правління Польської-Литовської держави в напрямку так званої шляхетської демократії[7]. Ухвалені на той час зобов'язання монарха, власне, стали законодавчим актом, що на тривалий час, включно до 1795 р., визначали державний і політичний устрій країни.

Зокрема, Генріхові артикули передбачали таке: вільні вибори короля; обов'язкове скликання королем один раз на два роки вального сейму; тривалість засідань сейму Речі Посполитої не мала перевищувати шести тижнів; король мав право скликати посполите рушення лише за згодою сейму; тільки за погодженням із сеймовою шляхтою король мав накладати нові податки та мита; зовнішня політика королівського уряду, в тому числі оголошення війни чи миру, повинна була проводитися за погодженням із сенатом; при королі засновувалася дорадчо-контрольна рада з 16 сенаторів, які визначалися сеймом кожні два роки; король мав виконувати положення акту Варшавської конфедерації 1573 р. й особливо дотримуватися пункту щодо проголошення релігійної віротерпимості; за рахунок прибутків зі своїх маєтностей король зобов'язувався утримувати кварцяне військо; король мав також оплачувати витрати шляхти за участь у посполитому рушенні за межами Речі Посполитої[8]. Якби король не дотримувався цих положень, то шляхта мала право відмовляти йому в покорі (так зване право рокошу). Крім того, вступаючи на трон, Генріх Валуа підписав ще один документ під назвою «Пакта Конвента», який складався з 11 пунктів і конкретизував права та обов'язки нового монарха Речі Посполитої.

Державно-політичний устрій нової союзної держави, що складалася з Корони Польської та Великого князівства Литовського, визначався існуванням замкненої сеймово-сеймикової парламентської системи. При цьому найважливішими владними інститутами були король, сейм, сенат (він був складовою частиною сейму) та повітові сеймики. Основним джерелом права були юридичні норми, що затверджувалися на чергових сеймах. Рішення вального (загальнодержавного) сейму як вищого органу законодавчої влади забезпечували централізацію окремих воєводств Речі Посполитої.

У результаті Північної війни 1700–1721 рр. і кардинальних змін міжнародної ситуації у Центральній, Північній і Східній Європі Річ Посполита поступово стає залежною від сильніших іноземних держав. Разом із тим протягом усього XVIII ст. її внутрішньополітичне життя характеризувалося постійною боротьбою між великими

магнатськими угрупованнями Потоцьких і Чарторийських і дістало назву періоду магнатської олігархії. Політичні чвари, що підживлювались урядами Росії, Австрії, Прусії та Франції, досягали апогею на засіданнях варшавських сеймів, більшість яких було зірвано.

Після правління короля Августа II (1697–1733 рр.) між Австрією, Саксонією, Росією та Францією розпочалася боротьба за так звану польську спадщину, яка полягала в протегуванні та воєнній підтримці кожною з країн свого кандидата на королівський трон. Як наслідок зовнішньополітичних утручань і внутрішніх міжусобиць, королівська влада була значно послаблена, а сейми виявилися недієздатними подолати кризові явища. Незважаючи на занепад усіх ланок державного устрою, більша частина шляхти вважала його досконалим і таким, що не потребує реформування.

Важлива програма реформ була проголошена на конвокаційному сеймі 1764 р. З цього часу сеймові рішення з економічних питань ухвалювалися простою більшістю голосів. Були створені централізовані скарбова та військова комісії; запроваджувалося так зване генеральне мито; у містах ліквідовувалися магнатські та церковні юридики; реформувалися королівський трибунал і асесорський суд, а найголовніше – постановлялося, що королем Речі Посполитої може бути лише її уродженець.

У 1773 р. було створено Едукаційну комісію, до обов'язків якої входило реформування державної освіти. Задля зміцнення державної влади в 1775 р. утворили Постійну раду як вищий виконавчий орган Речі Посполитої. До неї під керівництвом короля входило 18 сенаторів і 18 представників, які були делеговані зі складу посольської ізби сейму. Того ж року відбулися військова та фінансова державні реформи. Однак впровадження цих нововведень перебувало під тиском постійного спротиву з боку консервативної частини польської магнетерії та шляхти. Утім, на сеймі 1780 р. було розглянуто проект процесуального, цивільного та кримінального кодексу, що засвідчило спробу реформування в галузі соціальних відносин, права та судочинства. Зокрема, пропонувалося надати більше самоврядування містам і послабити кріпосницьку залежність селянства.

Найвагомішими щодо системних змін державного устрою Речі Посполитої виявилися рішення чотирирічного сейму, що діяв з 1788 до 1792 рр. Насамперед цей реформаційний сейм утворив Військову комісію, відібравши повноваження керівництва армією від Постійної ради, яка перебувала під російським впливом. У 1789 р. було скасовано й саму Постійну раду, а її повноваження в межах міжнародної діяльності були передані до Депутації закордонних відносин. Тоді ж було реформовано податкову систему та, згідно з законом про міста, укріплене місцеве самоврядування. За постановою чотирирічного сейму, в 1791 р. було впроваджено кардинальні зрушення у виборчій системі. Зокрема, права вибору до сеймів була позбавлена безземельна шляхта, що зазвичай продавала свої голоси магнатам.

Головним результатом перетворень державного устрою стало ухвалення на варшавському сеймі окремого Закону про управління, який в історіографічній традиції дістав назву Конституції 3 травня 1791 р. Цей важливий державний акт ухвалювався в умовах окупації Польщі російськими військами. Він складався з вступу, 11 статей і трьох додатків[9]. Конституція проголосила поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову й завершила процес довголітнього реформування державного ладу країни. Вищим державним органом влади мала стати так звана Сторожа законів – комісія в

складі короля, примаса і призначених на сеймі міністрів. Та найбільшим досягненням цього правового акту було проголошення положення, що «всі обиватели є оборонцями цілісності і свобод національних»[10].

Однак більшість модернізаційних починань польсько-литовської шляхти з огляду на те, що внутрішньополітичний розвиток Речі Посполитої від 30-х рр. XVIII ст. став визначатися міжнародними планами Росії, Австрії та Прусії, не мала практичного завершення. Після поділів Польщі, що відбулися у 1772, 1792 та 1795 рр., шляхетська республіка перестала існувати як держава.

2. Адміністративно-територіальний устрій України

У системі політико-адміністративного поділу Польсько-Литовської держави вирізнялися східні воєводства Корони Польської, де компактно проживали представники руського, тобто українського, етносу. На той час Річ Посполита поділялася на три великі провінції: Великопольщу, до якої входили Мазовія, Пруссія, Підляшшя та власне Великопольща; Малопольщу, що складалася з Малопольщі та українських воєводств Корони Польської; Великого князівства Литовського, до якого входили литовські та білоруські землі. Українська територія поділялася на воєводства Київське, Волинське, Брацлавське, Белзьке, Руське, Подільське та Чернігівське.

Близько 1433 р. було створене Подільське воєводство У 1570 р. відбулося його розмежування з новоствореним сусіднім Брацлавським воєводством. Межі Подільського воєводства зазнавали змін у зв'язку з утворенням Українського гетьманату, укладенням Бучацького перемир'я 1672 р. і Журавненським миром 1676 р. між Річчю Посполитою та Османською імперією, а також у результаті так званого Першого поділу Польщі у 1772 р. Загальна площа цього воєводства становила близько 19 тис. кв. км, а протяжність його кордонів – 970 км[11]. Подільське воєводство перестало існувати після російської окупації в 1793 р.

Київське воєводство утворилося в 1471 р. на основі приєднаного до Польщі Київського князівства. Розмежування його території відбувалося в 1569, 1612, 1621–1622 і 1781–1783 рр. Протягом 1648–1712 рр. влада Речі Посполитої на території воєводства фактично була обмежена утвореними тут інститутами Козацької держави. Межі воєводства зазнавали змін у результаті польсько-російських Андрусівського перемир'я 1667 р. і Вічного миру 1686 р., а також турецько-російського Бахчисарайського миру 1681 р. і російсько-польської комісії 1732 р. На 1646 р. протяжність кордонів Київського воєводства становила 1950 км, а площа – 63 тис. кв. км[12].

1566 р. виникло Волинське воєводство з центром у м. Луцьк. Розмежування його кордонів відбулося в результаті постанов сеймів 1570–1590-х рр. Територія воєводства зазнавала змін у результаті Національно-визвольної війни середини XVII ст. і поділу Польщі 1772 р. Площа цього воєводства становила близько 40 тис. кв. км., протяжність кордонів – 1122 км[13]. У 1793 р. до Російської імперії відійшла східна частина Волинського воєводства, а в 1795 р. – всі інші волинські землі.

Брацлавське воєводство утворилося, так само як і Волинське, у 1566 р. Воєводським адміністративним центром до 1598 р. був Брацлав, а протягом наступних

років – Вінниця. У 1648–1712 рр. влада Речі Посполитої на території воєводства фактично була обмежена утвореними тут інститутами Українського гетьманату. Загальна протяжність кордонів воєводства – 1041 км, загальна площа – 35 тис. кв. км[14]. У 1793 р. Брацлавське воєводство припинило існування.

Найпізніше виникло Чернігівське воєводство, створене у 1635 р. на основі відвойованого у Московського царства однойменного князівства та, згідно зі спеціальною сеймовою постановою, «Ординація Воєводства Чернігівського»[15]. Номінально ця адміністративно-територіальна одиниця діяла до початку XVIII ст. Починаючи з 1648 р. на Чернігово-Сіверщині державні інституції Речі Посполитої фактично припинили своє існування. До початку Національно-визвольної війни під проводом гетьмана Б.Хмельницького межі Чернігівського воєводства охоплювали велику територію північно-східної частини Лівобережної України[16].

На території Західної України сформувалися окремі Белзьке та Руське воєводства. Холмська земля ввійшла до складу Польщі ще в 1387 р. Після захоплення Польщею Галицької Русі («Руської землі») на її території близько 1432 р. було утворене велике Руське воєводство з адміністративним центром у м. Львів. Белзьке воєводство виникло в 1462 р. на основі однойменного князівства, що було приєднане до Корони Польської. Загальна площа одного з найменших у складі Речі Посполитої воєводств становила 8900 кв. км. Крім того, ще з 1520 р. на теренах Східної Галичини існувало Підляське воєводство, населене переважно українцями. У 1566 р. воно було розділене на Берестейське воєводство (залишилося в складі Литви) та Дорогочинську, Мельницьку й Більську землі, що у 1596 р. потрапили до складу Польщі[17]. Після 1772 р. більша частина Руського та Белзького воєводств, а також землі Підляшшя відійшла до Австрії й стала носити назву «Королівство Галіція і Лодомерія». Остаточно польські адміністративно-територіальні одиниці в Східній Галичині були ліквідовані в 1793 р., коли до Австрійської імперії відійшла Холмська земля.

Потрібно зазначити, що кожне з українських воєводств Корони Польської поділялося на менші адміністративні одиниці – землі, повіти та староства. Незважаючи на загальнодержавні норми, вони зберігали самобутні політико-правові традиції та власну специфіку урядування.

3. Інституції вищої державної влади та їхні повноваження

Найвищою владою в Речі Посполитій був наділений король, який у період між сеймами був головою виконавчої влади. Він обирався пожиттєво сеймами на основі права елекції *viritim*, тобто безпосередньо представниками шляхетського стану. Разом із сеймом король також репрезентував і законодавчу владу, адже мав право законодавчої ініціативи та затвердження сеймових ухвал. Саме від його імені публікувалися сеймові постанови («конституції»). Але в ролі законодавця польський монарх насамперед виступав стосовно мешканців королівських міст, селян із королівських земель (так званих королівщин) та євреїв Корони Польської. Король мав право призначати всіх державних урядовців пожиттєво та номінувати на сена-

торські посади. Цікаво, що при цьому монарх не міг усувати з посад цих урядовців навіть у разі невиконання ними своїх обов'язків. Загалом же польський король своїми універсалами призначав близько 180 річпосполитських урядів. Разом із сенатом і посольською ізбою король складав три «сеймуючі стани» країни.

Польський монарх також був верховним головнокомандувачем і керував закордонною політикою Речі Посполитої. До речі, у проведенні зовнішньополітичних заходів король був менш обмежений у повноваженнях, ніж усередині країни[18]. Король також головував у сенаті та очолював сеймовий і надвірний (згодом – асесорський) суди з особливо важливих справ. Найголовнішим владним повноваженням короля була роздача ним у пожиттєве володіння земельних маєтностей. Разом із тим, незважаючи на широкі права, король був значно обмежений у своїй владі сеймом: по-перше, без згоди тогочасного парламенту він не мав права на одруження (з 1573 р.); по-друге, не міг отримувати нові землі та маєтки для себе і родини (з 1631 р.); по-третє, був не в змозі виїжджати за межі Польсько-Литовської держави (з 1641 р.).

Досить часто в Речі Посполитій траплялися періоди безкоролів'я. У цей складний для країни період вищу державну владу тимчасово здійснювала каптурова конфедерація шляхти на чолі з примасом. Примасом обов'язково ставала особа, яка в ієрархії римо-католицької церкви мала чин гнєзненського архієпископа. Головний обов'язок примаса полягав у підготовці королівської елекції. Вибори складалися з таких етапів: конвокація (утворення генеральної конфедерації шляхти), елекційний сейм (на якому відбувалося обрання короля та укладення ним договірних статей зі шляхтою) і коронаційний сейм (де новообраний монарх складав присягу та коронувався).

Поряд із королем найвищу державну владу в Речі Посполитій здійснював вальний (загальнодержавний) сейм. Чергові, або ординарні, сейми скликались один раз на два роки і мали тривати не більше шести тижнів. Крім того, у разі надзвичайних ситуацій скликалися позачергові (екстраординарні) засідання сеймів, які тривали не довше двох тижнів.

Сейм Польсько-Литовської держави був двопалатним і складався з посольської ізби та сенату. Посольська ізба формувалась як представництво земських шляхетських сеймиків й складалася з 170 послів. До сенату входили воєводи і каштеляни, архієпископи та єпископи, а також такі вищі урядовці, як великий маршалок, надвірний маршалок, канцлер і підканцлери, підскарбничі та ін. На початку XVII ст. до складу сенату входило 140 осіб, які пожиттєво посідали свої місця.

Повноваження сейму були визначені ще в 1505 р. згідно з так званою конституцією *Nigil novi.* Її основним положенням було те, що король без згоди земських послів і сенаторів не міг ухвалювати законодавчі акти, що стосувалися правового становища шляхти. Ця конституція також урівнювала в правах сенаторів і членів посольської ізби. Найголовнішими державними завданнями сейму були: ухвалення постанов внутрішньополітичного характеру, встановлення податків, скликання посполитого рушення, нобілітація шляхти, контроль за королівським урядом, згода щодо призначення на держуряди, ратифікація міжнародних угод тощо.

Ухвалені на сеймі постанови (так звані конституції) поділялися на довготермінові й тимчасові, тобто такі, що мали діяти лише протягом певного часу[19]. Для схвалення рішень потрібна була згода усіх учасників сейму. Спочатку сенатори по черзі

висловлювали свою думку стосовно того чи іншого питання, після чого король або ж канцлер формулювали основну думку (так звану конклюзію). Написанням остаточного тексту конституцій займалася спеціальна комісія, яка обиралася з депутатів посольської ізби на початку сейму й складалася з 4 осіб, що репрезентували Корону Польську та Велике князівство Литовське[20]. Опрацьований у такий спосіб проект постанови оголошувався перед закінченням роботи сейму, а потім доопрацьовувався згідно із зауваженнями. Остаточно редагував постанову-конституцію сам король, і після публікації польською мовою її надсилали до воєводств для оголошення на реляційних сеймиках. У містах проведення сеймиків сеймові конституції вписували до гродських книг. Саме з цього часу вони набували правочинності для місцевої влади[21].

До сенату обов'язково входили гнєзненський і львівський архієпископи й усі римо-католицькі єпископи, а також 10 так званих міністрів від Корони Польської та Великого князівства Литовського – канцлери, підканцлери, великі й надвірні маршалки та великі підскарбії. Крім того, членами сенату були всі річпосполитські воєводи та каштеляни включно зі жмудським (жемайтським) старостою. Згідно з ієрархією, найвищим серед духовних сенаторів уважався гнєзненський архієпископ, серед світських – краківський каштелян, а серед вищих державних посадовців – великий коронний маршалок[22]. За кожним сенатором і членом посольської ізби закріплювалося певне місце сидіння, що відповідало престижності воєводств, а отже, їхньому політичному впливові. Важливість посольської ізби засвідчувала її головна функція, що полягала в ухваленні спеціальних постанов, кожна з яких закріплювалася королівським підписом і таким чином ставала законом у межах Речі Посполитої.

З 1573 по 1647 рр. у Речі Посполитій відбулося 68 сеймів. З них 45 засідань були звичайними, 11 – надзвичайними, 4 – конвокаційними, 4 – елекційними і 4 – коронаційними[23]. «Золотою шляхетською вольністю» вважалося право *liberum veto* (з лат. – вільно забороняю), за яким кожен депутат сейму міг заперечити те чи інше його рішення й у такий спосіб зірвати роботу парламентського органу Речі Посполитої. З 1550 до 1600 рр. з 40 проведених сеймів було зірвано дев'ять. Протягом першої половини XVII ст. з 46 сеймових засідань зірвали шість, а в другій половині століття відсоток безрезультативних сеймів досяг третини[24]. Натомість з 15 скликаних під час правління короля Августа III (1736–1763 рр.) відбувся лише один – вальний сейм 1736 р. Право ветування кожним сеймовим делегатом того чи іншого рішення законодавчого зібрання впливало на погіршення міцності державного устрою та було обмежене лише після надзвичайного погіршення внутрішньополітичної ситуації в 60-х рр. XVIII ст.

Слід відзначити, що починаючи з сеймової постанови 1590 р. (вона називалася «Порядок зі сторони Низовців і України»)[25] на багатьох варшавських сеймах розглядалися питання та ухвалювалися «заборонні» й «привілейні» постанови щодо діяльності козацтва та Війська Запорозького в межах східних воєводств Польсько-Литовської держави. Перед Хотинською війною з турками в сеймовій постанові 1620 р. відзначалося: «Нам прийшло до війни з поганством, а зараз ми Військо козацьке за стипендію ухвали сейму, плата їм призначена, з того аби під началом гетьмана нашого були»[26]. А «конституція» 1638 р. під назвою «Ординація Війська запорозького реєстрового, перебуваючого на службі Речі Посполитій» знищувала всі попередні «привілеї» для козацтва та за фактичного існування 270 тис. мешканців Київського, Брацлавського,

Подільського та Чернігівського воєводств, що відносили себе до козаків, юридично обмежувала їхню кількість реєстром у 6 тис. осіб[27].

Вищою апеляційною інстанцією для шляхетського стану був Коронний трибунал. З його утворенням у 1578 р. щорічно (у вересні) відбувалися провінційні депутатські сеймики, на яких обирали представників до головної судової установи держави. Членами Коронного трибуналу були обрані на провінційних сеймиках депутати, яких було по 1-2 особи від кожного воєводства. Крім світських осіб, у трибуналі засідали й представники католицького духовенства. Судові справи, що надходили з українських земель Речі Посполитої, розглядали сесії (каденції), які наприкінці весни – на початку літа кожного року проводилися в Любліні. Поряд із Королівським трибуналом діяв так званий асесорський суд, який розглядав апеляції на вироки судів міст, суперечки між міськими громадами і магістратами, а також давав правове тлумачення королівських привілеїв щодо міст. Важливі функції виконував і ще один вищий суд – референдарський. Він розглядав питання щодо королівських сіл і суперечки під час розмежування королівських і приватних маєтностей. Контролюючим органом щодо перелічених вище судів був сеймовий суд на чолі з королем, який відбувався під час проведення сеймів.

Іще одним важливим елементом державно-політичного життя Речі Посполитої були шляхетські конфедерації. Спочатку вони збиралися лише в період безкоролів'я, однак згодом стали поділятися на такі, що діяли на підтримку чергового монарха або ж проти нього. Останні отримали назву рокошів за назвою місцевості Ракош, де на подібні сеймики збиралась угорська шляхта. Під час конфедерації шляхта мала право збирати свою вальну раду, яка часто ухвалювала рішення на противагу постановам варшавського сейму та королівським універсалам. Конфедераційні акти вносилися до судових книг того чи іншого воєводства й таким чином ставали елементом правової системи Польсько-Литовської держави. Великого поширення на українських землях Речі Посполитої конфедерації набули в XVIII ст., що стало однією з причин довготривалого (так званого гайдамацького) руху спротиву шляхетській владі на теренах Правобережної України.

4. Земські (місцеві) органи державного управління

Важливою ланкою державної системи Речі Посполитої були регіональні зібрання шляхти – сеймики. Саме через них шляхта реалізовувала своє право бути «політичним народом», а отже, участь в управлінні державою та виробленні загальнодержавної політики. Після Люблінської унії 1569 р. таких налічувалося близько 70 (з них 24 припадало на Литву) в усіх воєводствах республіки. Значна частина сеймиків провадила свою діяльність на українських землях, тобто в межах Київського, Волинського, Брацлавського, Подільського, Руського, Белзького та Чернігівського воєводств.

На засідання сеймику, який обов'язково збирався напередодні варшавського сейму згідно з королівським листом, збиралася вся місцева шляхта. З її середовища обирався головуючий на сеймику – маршалок. Завданням цих шляхетських зібрань

було висування послів на сейм Речі Посполитої та надання їм спеціальних інструкцій-наказів із власними вимогами. Існували генеральні (де узгоджувалися позиції делегатів на сейм і сенаторів), елекційні (за скликанням воєводи на них висувалися кандидати до земських судових органів), каптурові (діяли під час безкоролів'я), депутатські (обирали депутатів до королівського трибуналу) та реляційні (на яких сеймові посли звітувалися перед своїми виборцями) сеймики. Генеральний сеймик на теренах Малопольщі, куди адміністративно входили українські воєводства, відбувався в м. Корчин[28]. У тих містах, де відбувалися сеймики, їхні рішення вписували до гродських книг і від цього часу вони набували правової чинності.

Адміністративне та військове державне управління в межах Речі Посполитої здійснювалося через воєвод (*palatinus*). Зазвичай посаду воєводи обіймав один з найбагатших і найвпливовіших представників польської магнетерії та шляхетства. Він призначався королем на довічне урядування. Джерела засвідчують, що у Руському воєводстві посада воєводи з'явилася ще у 1432 р., а в Подільському – 1435 р. Спочатку до функцій воєводи належали: керівництво посполитим рушенням, головуванням на місцевих сеймиках, контроль за виборами земських урядників, нагляд за цінами, мірами і вагами в королівських містах, керівництво так званим вічовим судом, судочинство над єврейськими громадами тощо[29]. Поступово повноваження воєводи як найвищого державного урядника краю зміцнювалися та розширювалися. Одночасно владні функції воєвод обмежувалися привілеями місцевої шляхти. Особа, яка призначалася на воєводський уряд, автоматично входила до складу сенату Речі Посполитої. Цікаво, що, згідно із сенатською ієрархією, київський воєвода посідав спеціально закріплене 13-те місце, руський – 15-те, волинський – 16-те, подільський – 17-те, брацлавський – 32-ге, а чернігівський воєвода посідав 36-те місце серед 37 воєвод Речі Посполитої.

Історично склалося так, що найбільші владні повноваження мали воєводи Київського воєводства, якими зазвичай були представники великих магнатських родин. Зокрема, протягом другої половини XVI – першої половини XVII ст. воєводський уряд у Києві обіймали К.Острозький (1559–1608 рр.), С.Жулкевський (1608–1618 рр.), Т.Замойський (1619–1628 рр.), О.Заславський (1628–1629 рр.), С.Хмелецький (1630 р.) та Я.Тишкевич (1630–1649 рр.). Більшість із них майже не відвідувала старовинну столицю Русі, а їхні інтереси у воєводстві представляв підвоєвода[30].

Представниками державної влади у воєводстві були також такі земські уряди, як кашелян, писар, ловчий, чашник (чесник), мечник, скарбник, підчаший, хорунжий, підкоморій, стольник, підстолій і городничий (гродський староста). Ці посади поділялися на діючі й титулярні. Вони мали свою ієрархію, що остаточно була впорядкована на варшавському сеймі 1611 р.[31] Наприклад, до повноважень кашеляна, що очолював гродську або ж замкову округу (так звану кашелянію), входили: допомога воєводі в наборі посполитого рушення, збір натуральних податків з військово-службового населення, командування замковою залогою та рицарством, розслідування злочинів тощо[32]. Після Люблінської унії 1569 р. воєводський кашелян обов'язково входив до складу сенату Речі Посполитої, а у владній ієрархії посідав місце відразу ж після уряду воєводи. Важливою була компетенція городничого, який відповідав за стан укріплень воєводства та наглядав за збором окремих податків з населення.

Велике значення в державному устрої Речі Посполитої мало місцеве судочинство. На той час воно виконувало не лише судові функції, але й брало на себе відпо-

відальність за окремі ланки державного управління, особливо на місцевому рівні, де діяли гродські, земські та підкоморські суди. У містах діяли магістратські та війтівські суди, у невеличких містечках і селах – лавничі суди. Засідання гродських і земських судів діяли сесійно декілька разів протягом року. З огляду на судоустрій Речі Посполитої ієрархія місцевих земських урядів в українських воєводствах була такою: суддя, підсудок, писар, підкоморій. Ці уряди обиралися на провінційних елекційних сеймиках, після чого воєвода рекомендував ці кандидатури королю для затвердження.

На українських землях гродський суд був створений у результаті судової реформи 1564–1566 рр. і як становий кримінальний суд проіснував до 1782 р.[33] Хоча ці суди формально мали розглядати кримінальні справи, пов'язані з нападами на шляхту, на практиці вони переймалися й різноманітними цивільними суперечками. Гродські судові канцелярії діяли постійно, а розгляди справ відбувалися під час 2-3-тижневих сесій (так званих рочків). Щорічно відбувалося до трьох таких рочків. Гродські суди номінально очолювали старости, яких у багатьох випадках заміщали судові підстарости. До складу суду входили регенти, старші підписки та підписки. Доручення суду виконували повітові возні.

У повітах українських воєводств Речі Посполитої діяли земські (повітові) суди, що створювалися для розв'язання спірних справ місцевої шляхти. Переважно ці установи розглядали майнові та цивільні справи. До складу земського суду входили пожиттєво обраний суддя, а також обрані на повітовому сеймику підсудок і писар. Компетенція земських судів на українських землях Корони Польської включно до кінця XVIII ст. визначалася положеннями Другого Литовського (Волинського) Статуту 1566 р. й частково Третього Литовського Статуту 1588 р.[34]

Крім того, згідно з положеннями Литовського Статуту, на Правобережній Україні (у Київському, Брацлавському та Волинському воєводстві) почали діяти підкоморські суди, які розглядали межові суперечки. Юрисдикції цих судів підлягали шляхетські землеволодіння, а у граничних спорах, що зачіпали межі королівщин, судочинство здійснювалося за участі королівських комісарів. Розмежування спірних селянських земель проводилося так званим доменіальним судом (суд пана над селянином), що підпорядковувався гродському суду.

Міста Речі Посполитої поділялися на королівські, самоврядні та приватні. Державна влада над значною частиною міст здійснювалася за допомогою надання їм магдебурзького права. Згідно з цим правом, міська влада складалася з виборних урядників. Міський уряд очолювався війтом і складався з бурмистрів і радців, кількість яких коливалася від 8 до 12 осіб. Разом із тим у Києві на середину XVII ст. налічувалося до 18 виборних урядників. При уряді міста існували дві колегії – рада та лава. Саме рада представляла місто у його відносинах з державою. До компетенції міської ради входив розгляд справ по цивільних позовах, зокрема майнових суперечках і дрібних злочинах. Вона також здійснювала нагляд за благоустроєм міста та дотриманням правил торгівлі, веданням обліку міських прибутків і видатків тощо[35]. На кінець XVI ст. рада і лава становили єдиний орган управління містом – магістрат.

Влада війта поширювалася лише на міське населення, що перебувало під магдебурзькою юрисдикцією[36]. Війтів обирали терміном на один рік головно із середовища лавників, міських писарів чи підписків. Крім міського управління, війт також очолював міське судочинство. Він судив цивільні й кримінальні справи. За соціальним

походженням війти могли бути представниками шляхетського та міщанського станів і поділялися на дві категорії – дідичних та іменованих. На війтівство призначалися певні земельні ґрунти, крім того, вибраний на цей уряд отримував певний відсоток з грошового податку (чиншу), міських штрафів, а також млинів і ставів.

Якщо в Центральній, Правобережній і Лівобережній Україні більшість міських урядників була православного віросповідання, то на землях Західної України майже половина тогочасних «держслужбовців» визнавала католицьку віру. За етнічним походженням серед очільників міської влади переважали українці та поляки, а також були литовці, білоруси, вірмени, греки, татари та молдавани. Дослідники відзначають, що під впливом місцевих звичаїв та обставин «прикордонного» життя сформувалися певні відмінності в організації й структурі управління українських міст, які відрізняли їх від аналогічних структур великих населених пунктів Польсько-Литовської держави.

У сільських громадах українських воєводств Речі Посполитої державне управління здійснювалося через представників тогочасного самоврядування: старост, війтів («солтисів», «тивунів») та отаманів. Війти, або ж солтиси, очолювали сільські громади, які користувалися німецьким чи польським правом. Особливістю Східної Галичини було те, що тут існувала низка сіл, в яких, згідно з волоським правом, управляли князі та крайники[37]. Зазвичай у Центральній Україні сільськими громадами керували старости та отамани, які були виборними. Вони стежили за дотриманням вироблених норм співжиття, порядком у судочинстві та громаді. Заступниками в сільських старост та отаманів були десятники, що зазвичай призначалися з авторитетних мешканців села.

5. Права та привілеї державних урядовців

Провідне місце у політичному, соціальному й економічному житті українських воєводств Речі Посполитої до середини XVII ст. (а потім і протягом майже всього XVIII ст.) посідала шляхта. Політичні права цього вищого стану здійснювалися через повітові «рицарські кола», що надавало шляхтичам привілейні права: брати участь у повітових сеймиках; обирати послів і бути обраним до варшавського сейму, а також депутатом на судові трибунали; обирати й бути обраним (призначеним) на земські та судові посади у власному воєводстві чи повіті тощо[38]. Шляхта займала всі воєводські державні уряди, хоча її кількість від загальної маси населення українських земель Речі Посполитої не перевищувала 2,5%[39].

Загалом же на всій території Польсько-Литовської держави до шляхетського стану з огляду на регіональну специфіку належало від 2 до 10% усього населення. Разом із тим, як було зазначено вище, саме шляхті, серед якої вищий щабель «соціальної драбини» посідала магнетерія, належало право державного та політичного управління країною. З середовища провідного стану обирався не лише король, сеймові депутати та сенатори, але й усі вищі та середні урядовці.

Одним з найвищих управлінців у системі державної влади Речі Посполитої був великий коронний маршалок. Спочатку в його обов'язки входило забезпечення громадського спокою в місцях перебування короля, де маршалок мав право чинити суд

над порушниками цього спокою[40]. Згодом до повноважень королівського церемоній-мейстера додаються ще й важливі обов'язки щодо організації роботи сейму та сенату. Заступником великого коронного маршалка був надвірний маршалок. Справами королівської канцелярії опікувалися канцлер і підканцлер. Досить важливою серед «міністерських» посад був уряд підскарбія, який відповідав за діяльність державної скарбниці, здійснював керівництво фінансами та монетним двором Речі Посполитої.

Вищу військову владу від імені короля як верховного головнокомандувача здійснював у межах Корони Польської великий коронний гетьман, що був, по суті, тогочасним міністром оборони. Він відповідав за стан боєздатності посполитого рушення та кварцяного війська, керував польською армією під час війн і походів, контролював фінансування військових підрозділів, укладав відповідні реєстри війська Речі Посполитої тощо. Переважно на посаду великого коронного гетьмана призначалися найвпливовіші воєводи та кашеляни. Допоміжні функції при гетьмані виконували призначені королем писар, обозний і стражник, а першим його заступником був великий польний гетьман. Потрібно відзначити цікаву тенденцію: протягом усього XVII ст. посаду коронного гетьмана обіймали вихідці саме з українських земель – С.Жолкевський, С.Конецпольський, Д.Вишневецький, С.Яблоновський та ін.

До обов'язків надворного підкоморія на початках існування цієї посади входила охорона королівської особи, нагляд за помешканням короля і його скарбницею («коморою»). Після 1588 р. на території всієї Малопольщі, включно з українськими воєводствами, у кожній землі оформлюється сталий уряд підкоморія. Головним його обов'язком було розв'язання межових майнових суперечок, що досить часто виникали після земельних королівських надань місцевій шляхті. При цьому підкоморій розглядав не конкретну земельну суперечку, а сам акт розмежування спірної землі на підставі рішення земського суду[41]. З часом особисті судові функції підкоморія переходять до такої важливої інституції, як підкоморський суд. Заступником підкоморія був службовець, якого називали коморником. Крім нього, у межовій процедурі брали участь підкоморський писар, мірники та копачі.

Якщо проаналізувати майновий стан урядовців, то наприкінці XVI – першій половині XVII ст. серед найбільших землевласників у Київському та Брацлавському воєводствах переважали магнати польського походження – Замойські, Любомирські, Калиновські, Потоцькі, Фірлеї, Конєцпольські та ін. Значну частину латифундій вони набували не лише через королівські данини та шлюбні контакти, а насамперед через установлення адміністративного контролю в межах тієї чи іншої магнатської родини над великими територіями Східного Поділля та Середнього Подніпров'я. Так, наприклад, Даниловичі (пізніше Конєцпольські) утримували посаду корсунського і чигиринського старости, Жолкевські (пізніше Потоцькі) – переяславського і брацлавського, Казановські – черкаського і богуславського, Струсі (пізніше Лащі) – вінницького й овруцького, Любомирські – білоцерківського старости[42]. Саме політичне й економічне вивищення незначної кількості магнатів над іншими визнаними (а також невизнаними) станами і групами, що існували на українських землях Корони Польської, і стало однією з головних причин революційного вибуху, що стався у 1648 р. На довгий час шляхетське землеволодіння в Україні було скасоване. Але протягом XVIII ст. магнетерія відновила свої права на Правобережжі.

Особливістю регіональних традицій відзначалися «права та привілеї» представників влади у містах Речі Посполитої. Війти, бурмистри, радці та лавники після свого обрання складали присягу на вірність Богові, королю й усьому «поспольству» міста. Вищі міські урядники мали певні привілеї від королівської влади. Так, згідно з привілеєм Стефана Баторія від 24 листопада 1582 р., київські владці урівнювались у сплаті штрафів зі шляхтою[43]. Королівською владою визначалися щорічні сталі «пенсії» для війтів найбільших українських міст, які одержували грошову винагороду за свою працю з міської скарбниці. Наприклад, привілеєм короля Владислава IV від 21 березня 1642 р. 5 радцям і 5 лавникам Київського магістрату була призначена платня по 15 польських злотих щоквартально[44]. Каденція урядників тривала один рік.

Найнижчу посаду в міському уряді обіймав підвойський, або міський, слуга, який призначався війтом, але був слугою не тільки його, а й усіх членів магістрату. Орієнтуючись на норми звичаєвого права, в українських селах діяли сільські урядники – старости й отамани[45]. На землях Центральної, Північної та Південно-Східної України власні правові норми і традиції почали творитись у межах військово-політичної корпорації Військо Запорозьке.

«Ідеальні» соціально-особові характеристики річпосполитських державних урядовців становили: шляхетність – належність до привілейованого стану, осілість – володіння родовим маєтком, а також релігійність, освіченість і авторитетність[46].

* * *

Отже, протягом ранньомодерної доби світової історії більшість українських земель перебувало у складі однієї з найбільш самобутніх країн Центрально-Східної Європи – Речі Посполитої. У період з 1569 до 1795 рр. (з перервами) історичний поступ України значною мірою залежав від державного апарату на чолі з трьома польсько-литовськими «станами» – королем, сенатом і посольською ізбою. Разом із тим відмінність Східної Галичини, Київщини, Волині, Поділля та Чернігівщини від інших адміністративних та історико-географічних територій Речі Посполитої визначалася сталими місцевими традиціями державотворення періоду Київської та Галицько-Волинської Русі, самобутністю норм звичаєвого права, творенням власної політичної системи козацькою елітою, а також дією на території України правових положень литовських статутів.

Особливою сторінкою польсько-литовсько-українських взаємовідносин у середині XVII–XVIII ст. стало скасування протягом 1648–1649 рр. на території Київського, Брацлавського, Чернігівського (частково – Подільського і Волинського) воєводств владних установ Речі Посполитої та започаткування тут інституцій Українського гетьманату. Слабкість державно-політичного устрою Польсько-Литовської держави, що насамперед характеризувалась існуванням так званої шляхетської демократії, з часом спричинила до поділів Речі Посполитої між сусідніми абсолютистськими імперіями, а згодом і її зникнення з геополітичної карти Європи.

Посилання до розділу 3

1 З новітніх досліджень див.: *Похилевич Л.* Курс лекцій з історії Польщі. – Л., 1962; *Мицик Ю.* Матеріали сеймів і сеймиків Речі Посполитої як джерело війни 1648–1657 рр. // Феодалізм на Україні: Зб. ст. – К., 1990; *Крикун Н.* Административно-территориальное устройство Правобережной Украины в XV–XVIII вв. Границы воеводств в свете источников. – К., 1992; *Він же.* Поширення польського адміністративно-територіального устрою на українських землях // Пробл. слов'янознавства. – 1900. – Вип.42. – С.24-41; *Він же*. Земські уряди на українських землях у XV–XVIII ст. // Зап. НТШ. – 1994. – Т.228. – С.65-122; *Він же*. Інструкція сеймику Волинського воєводства 1595 року // Там само. – 1996. – Т.131. – С.415-420; *Яковенко Н.* Українська шляхта з кінця XIV до середини XVII ст. (Волинь і Центральна Україна). – К., 1993; *Вона ж*. Матеріали до персонального складу канцелярій Волині, Наддніпрянщини та Східного Поділля (остання третина XVI – середина XVII ст.) // До джерел: Зб. наук. праць на пошану Олега Купчинського. – Л., 2004. – Т.І. – С.320-357; *Тищик Б., Вівчаренко О.* Суспільно-політичний лад і право України у складі Литовської держави та Речі Посполитої. – Івано-Франківськ, 1996; *Ліпінін С.* Набуття та захист земельної власності шляхти на Правобережній Україні в XVI – першій половині XVII ст. // Укр. археогр. збірн. – 2001. – Т.8/9. – С.234-241; *Історія* Польщі від найдавніших часів до наших днів. – Л., 2002; *Поліщук В.* Запровадження уряду возного в Луцькому повіті у 1567 році // Укр. археограф. збірн. – 2002. – Т.10. – С.185-215; *Гурбик А.* Чинність Литовських Статутів, магдебурзького права та юридичних норм Польщі // Історія україн. культури. – 2003. – Т.3. – С.207-216; *Винниченко О.* Конституції сеймів 1576–1647 рр. як джерело до організації і діяльності сеймиків Речі Посполитої // До джерел: Зб. наук. праць на пошану Олега Купчинського. – Л., 2004. – Т.ІІ. – С.228-266; *Кулаковський П.* Чернігово-Сіверщина у складі Речі Посполитої. 1618–1648. – К., 2006; *Він же*. Земські урядники Чернігово-Сіверщини у 1621–1648 роках // Центральна і Східна Європа в XV–XVIII століттях: питання соціально-економічної та політичної історії. – Л., 1998 та ін.

2 Див., наприклад, видання польських істориків кінця XX – початку XXI ст.: *Чаплиньский В.* Органы государственной власти в Польше XVI–XVII веков // Вопр. истории. – 1977. – №12. – С.123-156; *Bardach J., Lesnodorski B., Pietrczak M.* Historia panstwa i prawa Polskiego. – Warszawa, 1977 (рос. вид.: *Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М.* История государства и права Польши. – М., 1980); *Sucheni-Grabowska A.* Spory krolow ze szlachta w zlotym wieku. – Krakow, 1988; *Grzybowski S.* Krol i kanclerz. – Krakow, 1988; *Olszewski H.* O skutecznym rad sposobie. – Krakow, 1989; *Wozniakowa M.* Sad asesorski koronny (1537–1795). – Warszawa, 1990; *Kriegseisen W.* Sejmiki Rzeczypospolitej szlacheckiej w XVII i XVIII wieku. – Warszawa, 1991; *Dziegielewski J.* Izba poselska w systemie wladzy Rzeczypospolitej w czasach Wladyslawa IV. – Warszawa, 1992; *Opalinski E.* Kultura polityczna szlachty polskiej w latach 1587–1652. System parlamentarny a spoleczenstwo obywatelskie. – Warszawa, 1995; *Kriegseisen W.* Sejm Rzeczypospolitej szlacheckiej (do 1763 roku). Geneza i kryzys wladzy ustawodawczej. – Warszawa, 1995; *Gyralski Z.* Urzedy i godnosci w dawnej Polsce. – Warszawa, 1998; *Bobinski W.* Wojewodztwo kijowskie w szasach Zygmunta III Wazy. – Warszawa, 2000; *Ochman-Staniszewska S.*, *Staniszewski S.* Sejm Rzeczypospolitej za panowania Jana Kazimierza Wazy. Prawo-doktryna-praktyca. – Wroclaw, 2000.– T.I-II; *Chmielewska M.* Sejm elekcyjny Michala Korybuta Wisniowieckiego 1669 roku. – Warszawa, 2006 та ін. Окремо слід вказати на довідники представників центральної влади та переліки шляхти українських воєводств Речі Посполитої, які упорядковані вченими Польщі: *Urzednicy* centralni i nadworni Polski XIV–XVIII wieku / Opr. K.Chlapowski. – Kornik, 1992; *Urzednicy* wojewodztwa

ruskiego XIV–XVIII wieku / Opr. K.Przybos. – Wroclaw, 1987; *Urzednicy* wojewodztwa podlascy XV–XVIII wieku / Opr. E.Dubas-Urbanowicz. – Kornik,1994; *Urzednicy* ziemscy wojewodztwa kijowskiego i czernihowskiego XV–XVIII wieku. Spisy / Opr. E.Janas, W.Klaczewski. – Kornik, 2002.

3 *Бершадский С.* Литовский статут и польская конституция. – С Пб., 1893. – С.30-31.

4 *Метрики* Великого княжества Литовского в государствование Сигизмунда-Августа (с 1545 по 1572 г.). – М., 1843. – С.291.

5 *Дневник* Люблинского сейма. – С Пб., 1869. – С.5. Див. також: *Коялович М.* Люблинская уния или последнее соединение Литовского княжества с Польским королевством на Люблинском сейме в 1569 году. – С Пб., 1863.

6 *Геровский Ю.* Польша среди европейских государств // Вопр. истории. –1977. – №12. – С.138.

7 *Ливанцев К.* Сословно-представительная монархия в Польше. – Л., 1968. – С.53.

8 *Історія* Польщі від найдавніших часів до наших днів. – Л., 2002. – С.124.

9 Там само. – С.240-241.

10 Цит. за: *Topolski J.* Polska w czasach nowozytnych. Od srodkowoeuropejskiej potegi do utraty niepodleglosci (1501–1795). – Poznan, 1994. – S.239.

11 *Крикун Н.* Административно-территориальное устройство Правобережной Украины в XV–XVIII вв. Границы воеводств в свете источников. – К., 1992. – С.28-29.

12 Там само. – С.136-137.

13 Там само. – С.54-55.

14 Там само. – С.100.

15 *Volumina* legum. Regni Poloniae et Magni Ducatus Lituniae ab anno 1347 ad annum 1780 / Ed. J.Ohryzko. – Petersburg, 1859. – T.III: 1609–1640. – S.410-411.

16 *Історія* адміністративно-територіального устрою Чернігово-Сіверщини / За ред. С.Леп'явка, В.Бойка. – Ніжин, 2007. – С.33-49.

17 *Ісаєвич Я.* Берестейська земля // Енциклопедія історії України. – К., 2003. – Т.1. – С.231.

18 *Чаплиньский В.* Органы государственной власти в Польше XVI – XVII веков // Вопр. истории. –1977. – №12. – С.151.

19 *Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М.* История государства и права Польши. – С.179.

20 *Мицик Ю.* Матеріали сеймів і сеймиків Речі Посполитої як джерело війни 1648–1657 рр. // Феодалізм на Україні. – К., 1990. – С.146.

21 *Левелель И.* Краткие очерки истории польского народа. – С Пб., 1862. – С.97.

22 *Історія* Польщі від найдавніших часів до наших днів. – Л., 2002. – С.126.

23 Там само.

24 *Чаплиньский В.* Органы государственной власти в Польше. – С.153.

25 *Prawa*, Konstitucje i Przywileje Krolewstwa Polskiego. – Warszawa, 1732–1738. – S.1329.

26 Цит. за: *Pisma* S.Zolkiewskiego. 1584–1620. – Lwow, 1861. – S.330.

27 *Щербак В.* Динаміка зростання чисельності українського козацтва до середини XVII ст. // Національно-визвольна війна українського народу середини XVII ст.: Зб. ст. – К., 1998. – С.59.

28 *Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М.* История государства и права Польши. – С.177.

29 *Gyralski Z.* Encyklopedia urzedow i godnosci w dawnej Polsce. – Warszawa, 2000. – S.141; *Старченко Н.* Воєвода // Енциклопедія історії України. – К., 2003. – Т.1. – С.593.

30 *Білоус Н.* Магістрат і юридики в Києві у XVI – першій половині XVII ст. // Соціум: Альм. соц. історії. – 2005. – Вип.5. – С.109.

31 *Volumina* legum. Regni Poloniae et Magni Ducatus Lituniae ab anno 1347 ad annum 1780 / Ed. J.Ohryzko. – T.III. – S.16; *Крикун М.* Поширення польського адміністративно-територіального устрою на українських землях // Пробл. слов'янознавства. – 1990. – Вип.42. – С.29.

32 *Сас П.* Каштелян // Енциклопедія історії України. – К., 2007. – Т.4. – С.159.

33 *Патяка О.* Гродський суд // Там само. – К., 2004. – Т.2. – С.208-209.

34 *Лаппо И.* Земский суд в Великом княжестве Литовском в конце 16 в. – С Пб., 1897. – С.5.

35 *Білоус Н.* Київський магістрат XVI – першої половини XVII ст.: організація та структура влади // Соціум: Альм. соц. історії. – К., 2002. – Вип.2. – С.24.

36 *Білоус Н.* Київські війти XVI – першої половини XVII ст. // Київ. старовина. – 2002. – №3. – С.32-51.

37 *Инкин В.* Волость (краина) и вече (сбор) на Галичине в XVI–XVIII веках // Ежегодник по аграрной истории Восточной Европы. – Рига, 1977. – С.71-85; *Гурбик А.* Місцеве самоврядування в суспільній свідомості та практиці // Українське суспільство на зламі середньовіччя і нового часу: нариси з історії ментальності. – К., 2001. – С.273-274.

38 *Яковенко Н.* Українська шляхта з кінця XIV – до середини XVII століття. Волинь і Центральна Україна (видання друге). – К., 2008. – С.57.

39 Там само. – С.293.

40 *Urzednicy* centralni i nadworni Polski XIV–XVIII wieku. – Kornik, 1992.

41 *Laguna S.* O prawie granicznem polskiem. – Waraszawa,1875. – S.15-16; *Книга* Київського підкоморського суду (1584–1644). – К., 1991. – С.8.

42 *Яковенко Н.* Вказ. праця. – С.239-240.

43 *Національна* бібліотека України ім. В. Вернадського; Інститут Рукописів. – ДА/517 Л. – Арк.248-249; *Білоус Н.* Київський магістрат... – С.36.

44 *Архів* Головний актів давніх у Варшаві. – Коронна метрика. – Кн.187. – Карт.177; *Білоус Н.* Київський магістрат... – С.33.

45 *Гурбик А.* Місцеве самоврядування в суспільній свідомості та практиці. – С.273-274.

46 *Поліщук В.* Запровадження уряду возного в Луцькому повіті у 1567 році // Укр. археограф. зб. – 2002. – Т.10. – С.186.

Розділ 4. Політико-адміністративний устрій Запорозької Січі

Найпомітніший вплив на формування козацького устрою та права в України, безперечно, справило існування Запорозької Січі. Владно-судові інституції, які витворилися й функціонували на Запорожжі, увібрали в себе тогочасні загальноукраїнські устроєві моделі й правові норми. Як зазначав М.С.Грушевський, «козаччина не перейняла з тих [княжих. – *Авт.*] часів готових організованих форм самоуправи, бо вони вигасли в руїнах східноукраїнської дезорганізації переходових століть… Сі [козацькі. – *Авт.*] організаційні форми відроджувалися з тих основних клітин *громадського ладу*, які зціліли в сім часі упадку, й виростали з них поволі, особливо на запорожськім Низу»[1].

Теоретичну основу побутування курінно-кошової системи в Запорозькій Січі становили віковічні традиції й звичаї українського народу. Д.І.Яворницький зазначав: «В основі всієї козацької громади був звичай: згідно звичаю вони [козаки] не допускали в Січ жінок, згідно звичаю чинили суд і розправу, згідно звичаю ділилися на курені і паланки, згідно звичаю збиралися у відомий час на спільні ради»[2].

У початковий період історії українського козацтва, на етапі створення ранніх протосічей і куренів козаки структурували владну ієрархію Запорозьких Вольностей, встановлювали певні норми суспільного співжиття, виробляли відповідний обставинам правовий світогляд, чинили часом відмінне в конкретних проявах, але загалом тотожне в його основних рисах судочинство. Це передусім було зумовлено спільністю рис правових звичаїв і самоврядування на тогочасних українських землях (Волинь, Берестейщина, Київщина, Поділля, Пінщина), населення яких стало основним джерелом формування низових козацьких осередків. Документальні матеріали XVI–XVII ст. свідчать про високий рівень правової свідомості не лише зем'ян і бояр (останні вважаються основним джерелом формування козацтва в XVI ст.), але й українських селян. Усі вони в докозацькому своєму житті брали активну участь в органах громадського самоврядування, вічових і копних зборах, розв'язували різноманітні майнові конфлікти, розслідували цивільно-кримінальні справи, використовуючи при цьому як предковічні звичаї, так і державне законодавство (судебники,

статути, магдебурзьке право)[3]. І навіть за умов домінування останнього, зокрема й наприкінці XVI ст. (при чинному Третьому Литовському Статуті 1588 р.), самоврядні територіальні громади (підконтрольних польській адміністрації українських земель) збиралися на велелюдні віча-копи не згідно зі статутовими артикулами, а «згідно давнього звичаю»[4]. Тому в умовах запорозької вольниці козацькі товариства мали чи не ідеальні умови для правотворчості з метою регулювання всіх сторін суспільного життя козацької громади та її зовнішніх зносин. Саме на цьому аспекті наголошувала більшість дослідників (починаючи з XIX ст.), які підкреслювали, що козацька адміністрація й судочинство витворилися: «самим життям, природними потребами самого народу, без будь-яких штучних... регламентацій»[5].

Уся запорозька владно-адміністративна система, як і козацьке право загалом, становила собою симбіоз українського звичаєвого права, елементів німецького магдебурзького права і положень литовських статутів. Причому слід також ураховувати турецько-татарський, польський і російський впливи на певні сторони січового судочинства, формування службово-судової ієрархії та систему покарань. Усі означені запозичення та впливи не мали чіткого джерела, оскільки козацьке діловодство й право носили усний характер і не потребували звертання до кодифікованого писемного джерела. Зазвичай *січова старшина* урядувала й судила «стародавнім військовим звичаєм, словесним правом, здоровим глуздом» і умисне уникала як посилання на першоджерела, так і писемної фіксації й кодифікації козацьких звичаїв (до сьогодні дослідникам не поталанило віднайти кодексів козацького права). І головна причина цього, очевидно, полягала в тому, що все козацьке право було не стільки механічною сумою обов'язкових норм, скільки варіативною та гнучкою моделлю правової поведінки і мислення, співвідносного з нормами моралі та релігійного вірування, а тому не могло бути механічно втиснуте в прокрустове ложе традиційного законодавчого зводу. Звідси походила й складна поетапність і багаторічність перетворення новоприбульців на повноправних козаків. Новобранець мусив призвичаїтися до січового життя, засвоїти в деталях козацьке право, мораль і світогляд, пройти певні етапи духовного вдосконалення, випробування й ініціації. Лише заслуживши авторитет у січовому товаристві, козак міг бути обраний до кошової, курінної чи паланкової старшини.

Процедура вступу на Січ, за чим досить ретельно наглядала січова старшина, з часом обросла певними звичаями та обрядовістю. Однією з важливих передумов було сповідування претендентом православної християнської віри, визнання основних догматів віри, знання молитов і дотримання постів. Представники інших конфесій зобов'язані були прийняти православ'я, як це було у випадках із католиками та протестантами, або наново охреститися в Січовій церкві Покрови Пресвятої Богородиці, як це робили турки, татари, євреї. Важливо відзначити, що вказана традиція залишалася незмінною протягом століть. Бо і в останні роки існування Коша Запорозького козаки підкреслювали (1767 р.): «У Військо Запорозьке із різних націй для проживання і служби малолітніми й зрілих літ люди приходять по прийнятті ними закону греко-руського... записуються в службу й, вивчившись з усіма як слід норм козацьких, живуть»[6].

У подальшому осягненні козацьких звичаїв молодики, джури й козачата в деталях опановували козацьке православ'я, яке пронизувало і повсякденне побутове

життя, і військово-лицарську культуру, і засади самоврядування, і правничо-судову діяльність січовиків. Козацька старшина була в цьому взірцем для рядового товариства. Незмінним правилом козацької спільноти було чинення щоденних молитов. У кожному козацькому курені обов'язково була покуть зі святими іконами й лампадкою, а січовики з благоговінням носили натільні хрестики та іконки Богородиці, святого Миколая-чудотворяця, архістратига Михаїла. Найпочеснішим місцем у Запорозькій Січі були майдан та січова церква, в якій правилися щоденні літургії за православним чернечим чином. Зазвичай на богослужіння приходили старшини, старі запорожці та вільні від походів козаки[7]. Загалом же в межах Запорозьких Вольностей дослідники нарахували понад 60 культових споруд (церков, монастирів, каплиць і скитів), багато з яких було освячено на честь Покрови Пресвятої Богородиці, святого Миколая, архістратига Михаїла, апостола Андрія Первозванного. Напередодні зруйнування Запорозької Січі (1775 р.) козацька старшина була надумала збудувати надзвичайну кам'яну церкву з білого мармуру та замовила культові речі (чаші, хрести тощо), рівні за величчю церковній утварі Києво-Печерської лаври[8].

Суворі умови життя на прикордонні, небезпека ворожих нападів і воєнних походів не давали змоги більшості козаків доходити тонкощів богослов'я та регулярно відвідувати козацькі церкви. Тому більшість релігійних відправ запорожці проводили до початку походу та після його завершення, а в експедиціях «сповідувалися Богу, Чорному морю та своєму отаманові кошовому»[9]. Загалом січова старшина в походах особливо дбала про благочестиве поводження рядовиків. Уцілівши в небезпеці, козаки виконували свої клятви. Представники заможної старшини замовляли церковні молебні, робили щедрі внески коштовностями й грішми на користь храмів, будували нові церкви, несли іноческий послух при монастирях. За загиблими побратимами у січовиків годилося справляти заупокійні поминальні панахиди – сорокоусти, а імена останніх записувати в церковні пом'яники та синодики. Як писав французький історик XVIII ст. Жан-Бенуа Шерер, козацтво по-особливому вшановувало своїх прославлених гетьманів та отаманів: «Запорозькі й українські козаки мали звичай насипати кургани, або пагорби, щоб ховати в них тих, хто чимось відзначився. І якщо хто-небудь загинув у бою за батьківщину, то йому споруджують такий самий мавзолей, навіть коли його тіло не було знайдене»[10].

У звичаях запорозького товариства було виховання поважного ставлення до священнослужителів, київської митрополії, Межигірського київського монастиря, інших українських і молдавських обителей, а також грецького духівництва. Козацька старшина шанобливо вітала на землях Війська Запорозького різних церковних ієрархів і сама регулярно від'їжджала на прощу до Києво-Печерського, Межигірського, Мотронинського, Самарського, Лебединського та інших монастирів, а також на Афон, відправляла дари до храму Гроба Господнього в Єрусалимі[11].

Призвичаєння запорозької спільноти до насиченого релігійного життя значно впливало на свідомість новоприбулих (а серед них були різні, часом і кримінальні особи), сприяло духовному зростанню козацтва, яке, наслідуючи своїх старшин, уже по-іншому починало дивитися на свою боротьбу, а саме як на захист християнської цивілізації. А тому, закликаючи новобранців до Січі, козацькі керманичі підкреслювали саме цей аспект своєї жертовності: «Хто хоче за віру християнську бути посадженим на кіл, хто хоче бути четвертованим, колесованим, хто готовий перетерпіти всілякі

муки за святий хрест, хто не боїться смерті – приставай до нас»[12]. Чимало запорозьких старшин ставали високодуховними ревнителями й подвижниками християнської віри, які своїм коштом зводили храми, облаштовували каплиці й скити в козацьких зимівниках, ставали священнослужителями й відлюдниками в прибережних печерах і плавнях[13].

Загалом на Запорожжі січові звичаї тісно переплелися з християнською обрядовістю й витворилася своєрідна козацько-православна культура. Як і решта українців, козаки постували чотири рази на рік під час основних християнських постів. Особливо благочестиві представники козацької старшини перед Великим (Пасхальним) постом відправлялися на Сирному тижні на прощу до монастирів і там проводили весь піст за черничим статутом. Цікаво зазначити, що козацька звичаєво-правова культура чітко субординувалася з православним календарем і тому запорожці під Великий піст уводили мораторій на прийняття важливих рішень і страту злочинців.

До церкви козаки заходили зі зброєю, згідно з традиційно заведеним порядком. Особлива шана в храмі надавалася авторитетній січовій старшині й старикам, які ставали осібно в спеціально відведених «бокунах». Усі добропристойно вислуховували богослужіння, а під час читання Євангелія стояли струнко, тримаючись за ефес шаблі, що символізувало рішучість у захисті християнства й освячення зброї. Культове ставлення до зброї надавало козацьким церковним звичаям військового забарвлення[14].

Січова церква була не лише духовним, але й самоврядним осередком, де відбувалися козацькі ради, обрання кошового отамана и старшини, приведення їх до присяги, освячувалися союзи козаків-побратимів, проводився прийом високоповажних гостей, оголошувалися судові вироки, зберігалися козацькі реліквії та військові клейноди. Ось як про козацький звичай перевиборів старшини на Січі сповіщав у 1760 р. кошовий отаман Олексій Григорович Білицький (отаманував у 1759–1760 рр.): «Після зборів у перший день січня старшини, старики й отамани курінні при розгорнутому великому знамені й бунчуках увійшли до церкви перед літургією, за звичаєм нового літа, без голосів загальних, я і зі мною суддя та писар військові подякували товариству й забажали звільнення від посад... Але старики й отамани допустили тільки подякувати військовому судді Григорію Лабуровському й звільнили, а мене і старшин військових: писаря Івана Чугуєвця й осавула Пилипа Іванова відмовитися не допустили, просили поки що при посадах зостатися»[15].

Іншою важливою умовою перебування козаків на Січі, за чим суворо наглядала старшина, було дотримання високоморального аскетичного життя, що загалом було додатком до козацького православ'я. І якщо городові, сільські, волосні, хутірські козаки («сидні», «гніздюки») могли мати сім'ю, то, прибувши до Коша, вони не спілкувалися з жінками, а за спробу привести на Січ будь-яку жінку січовики своїм звичаєм могли скарати винуватця аж до страти. Таке строге ставлення до цнотливості пояснювалося переважно релігійним віруванням[16].

Освічена січова старшина володіла багатьма мовами (латиною, турецькою, татарською, польською та ін.), хоча традиційно на Січі козаки спілкувалися українською. Тому необхідною вимогою вступу на Січ іноетнічних новобранців було опанування ними місцевої мови і звичаїв. Свого часу Д.Яворницький так зазначав цю обставину: «Вимагалося, щоб прибулий на Січ... забув свою природну мову і говорив козацькою, тобто малоросійською мовою, ця умова ніколи і ніким не порушувалася»[17]. Хоча надалі

вчений відмічав, що зазначена вимога не набувала значної актуальності, оскільки переважну більшість старшини та січовиків становили «дуже сильні з гарною статурою люди, й при тім головним чином природні українці, які називалися "лицарством" або "товариством"»[18].

Швидшій адаптації новоприбулих до козацьких порядків і умов життя сприяла й зміна попереднього прізвища на нове, яке на український манер відображало якусь зовнішню прикмету людини чи внутрішню рису характеру (Коза, Корж, Часник, Шкода, Загуби-Колесо, Сторча-Ус, Семи-Палка, Стріляй-Баба, Не-ридай-мене-мати, Непий-вода тощо)[19]. Причому новонадане прізвисько могло з часом змінюватися іншим, як згадка про якийсь учинок, курйоз, подію (Пересунько – Журба – Присліпа). Ті козаки, які обиралися на найвищі старшинські посади, мали звичай називати себе (або ж підписувати офіційні документи) по імені та по батькові, а не за прізвиськом. Так, кошовий отаман Григорій Лантух іменувався Григорієм Федоровим, Стефан Гладкий – Стефаном Даниловим.

Щоб мати авторитет серед січового товариства та претендувати на старшинські посади, рядове козацтво мало достеменно засвоїти козацькі звичаї та порядки. До останніх входили не лише військовий вишкіл, але й перевірка сміливості, розважливості, дотепності, уміння готувати їжу й пекти хліб, знання особливостей рослинного світу (лікарські, шкідливі властивості тощо) та тварин (повадки, імітація вчинків). Перевірялася здатність долати високі кручі та водні перепони, орієнтуватися на місцевості вдень і вночі, своєчасно реагувати на несподівану небезпеку, чітко виконувати волю товариства та коритися старшині тощо. І лише після цього козака допускали до «охрещення» в бою та брали у далекий морський похід. Водночас новообранці засвоювали козацьку духовну спадщину, героїчний епос і різноманітні жарти, пісенно-танцювальну та музичну культуру[20].

З огляду на уніфікованість і всеосяжність козацьких звичаїв запорозьку спільноту ототожнюють із ранніми військовими демократіями, для яких була властива домінуюча роль озброєного люду й усна форма кодифікації правових норм[21]. Крім того, владно-правова культура козаків характеризувалася рівністю всіх соціальних груп під час відшкодування збитків і визначення міри покарань, а також значною суворістю й невідворотністю останніх аж до смертної кари. Загалом же козацьке право зосереджувалося на регулюванні основ козацького самоврядування та устрою, військово-лицарських звичаїв, судоустрою та практики судочинства, а за галузевою ознакою – цивільних і кримінальних правовідносин[22].

Протягом історичного періоду існування Запорозької Січі унормувалися чіткі традиції та механізми реалізації колективної волі козацької спільноти. Найповажніша роль у зазначеному контексті приділялася загальнокозацьким січовим радам, які були не лише найвищим законодавчим і адміністративним органом, а й головною інстанцією, яка розглядала найважливіші цивільні (розподіл землі, угідь, майна тощо) та кримінальні (тяжкі злочини та засудження важливих злочинців) справи. Періодичність зібрання січових рад корелювалася з козацькою християнською обрядовістю, а тому найважливіші ради козаки приурочували до головних православних свят. У зв'язку з цим найголовнішими вважалися новорічно-різдвяна, великодня та покровська ради, коли зранку козаки, відслуживши церковні молебні та пообідавши, бралися до розв'язання насущних проблем січового життя. Практичними організаторами ради

на січовому майдані були осавули, які через барабанний бій і пряме нагадування товариству (інколи за допомогою київ) забезпечували присутність козаків. Загалом січовики ставали великим колом (усі були з непокритими головами), кожен курінь окремо на чолі зі своєю старшиною. Після загального молебну та благословення священика слово брав кошовий отаман, старшина й усі бажаючі. У разі розгляду складних справ, січова старшина могла збиратися на окрему малу раду, яка засідала тут же, посеред загальнокозацького кола. Узгоджене рішення козацьких керманичів згодом виносилося на розгляд загальної ради, про що оголошував осавул.

Уся процедура січового парламентаризму була обставлена бучною козацькою обрядовістю, починаючи від шикування на майдані, вітання, розгляду справи і до завершення ради та прийняття рішення. Обговорення рішення відбувалося, за козацьким звичаєм, методом акламації (від лат. acclamatio – вигук), тобто вигуками та репліками учасників зборів, які в такий спосіб схвалювали чи відхиляли оголошене рішення. При цьому незгідні з думкою переважної більшості змушені були скоритися рішенню останньої, оскільки меншості загрожувало покарання аж до страти. Найважливіші моменти ради супроводжувалися пострілами з гармат чи мушкетів, звуками сурм і литавр, барабанним боєм, що покликане було, як зазначали дослідники, «мобілізувати чуття корпоративної рицарської ідентичності січового товариства»[23].

З правничого погляду січова рада мала найвищі прокурорсько-судові повноваження і могла проводити розслідування щодо найвищих посадовців Січі. Радою козаки могли зміщувати кошових отаманів, писарів та іншу старшину, а також своїх послів, які підозрювались у неналежному виконанні обов'язків, у неретельному виконанні січових рішень, у несвідомих помилках чи спланованій зраді інтересів Коша. Суворість судових рішень козацької ради могла сягати не лише позбавлення посад і доброго імені, але часом і життя[24].

Загалом у межах Запорозьких Вольностей спостерігалося переплетення адміністративних і судових повноважень як колективних інституцій (січових рад), так і окремих посадовців (кошових отаманів, військових суддів, писарів, осавулів, довбишів, курінних отаманів і паланкових полковників). Обраному на Січі кошовому отаману, за козацьким звичаєм, належала вища адміністративна, військова, судова та духовна влада. Він представляв Військо Запорозьке Низове в міжнародних відносинах і розпоряджався військовою скарбницею, на власний розсуд призначав похідну, наказну і паланкову старшину, чинив судочинство. Зокрема, його судові рішення стосувалися важливих цивільних справ щодо розподілу земель та угідь за конкретними куренями, грошового й матеріального жалування, здобичі, а також тих кримінальних справ, які не були розв'язані в судах нижчих інстанцій, і посадовців Січі. У віданні кошового також були питання остаточного прийому новобранців до складу Коша та звільнення з війська козаків, яким видавали відповідні паспорти й атестати. Кошові ревно стежили не лише за справедливістю козацького судочинства, але й за тим, щоб ніхто ззовні не втручався в судовий процес Січі та не змінював основоположних принципів козацького права. Зокрема, навіть у середині XVIII ст., коли російський уряд своїм наказом від 13 березня 1749 р. намагався заборонити на Січі винесення смертних вироків, кошові отамани залишали незмінними козацькі звичаї й продовжували санкціонувати страту злочинців і в наступні десятиліття. Про надзвичайно широкі повноваження легітимно обраних козацьких отаманів писали й іноземці. Зокрема, французький військовий

інженер Гійом Левассер де Боплан у своєму «Описі України» щодо повноважень «старшого» на Січі зазначав таке: «...його влада необмежена аж до права стинати голови і садити на палю тих, хто провинився». Але найвищі посадовці Січі не були безкарними всевладними володарями, й за явні прорахунки, помилкові рішення чи неадекватні обставинам дії вони несли персональну відповідальність. Як відзначав Боплан, «за виявлену [отаманом] малодушність його вбивають як зрадника»[25].

Суворість козацьких покарань пояснювалася військовим характером організації Запорозької Січі, що вимагало від кошових застосовувати досить радикальні заходи проти злочинців, які порушували козацькі звичаї й розхитували усталені норми січового життя. Прикметною була й незмінність системи репресивних заходів на Січі протягом XVI–XVIII ст., коли Запорозький Кіш і кошові отамани виносили або ж санкціонували смертні вироки. Зокрема, 1584 р., коли під час переговорів із татарськими посланцями під Аслан-городком один козак вистрелив у татарина, то кошовий одразу ж наказав винуватця інциденту скарати «на горло». У 1691 р. смертний вирок було винесено козакам Матвійцю та Остапу за спробу організувати заборонений кошовим отаманом морський похід. Крім рядових козаків судова влада кошового поширювалася і на козацьку старшину. У 1701 р. таким чином було заарештовано і взято від варту чотирьох курінних отаманів, яким кошовий висунув звинувачення в неналежному керуванні своїми куренями, відсутність дисципліни в останніх і пограбуваннях проїжджих купців. А в 1763 р. за отаманства Григорія Федорова (Лантуха) на Січі за образу представником полкової старшини козаком Товстиком «генерала-межовщика» перший «при зібранню Каша жорстоко був відчитаний і за звичаєм його тримали на базарі публічно на гарматі цілий тиждень»[26].

Прикметним було й те, що кошовий отаман на Січі оформляв юрисдикцію вироків не лише нижчих судових посадовців, але й вищих органів. Коли судову справу розв'язував увесь Кіш, письмова ухвала його рішення починалася словами: «З повеління пана кошового отамана...». Загалом же судові розгляди становили значний відсоток у палітрі повсякденної діяльності кошових, а тому від кваліфікованого й мудрого винесення вироку залежав і їхній авторитет поміж січовиків. Кошові постійно прагнули відкрито й справедливо, з погляду товариства, вирішувати судові справи і поряд з жорсткими репресивними заходами домагалися примирення сторін і полюбовного розв'язання гострих суперечностей у січовій громаді. Тому досить важливим було право помилування злочинців, яким володів винятково кошовий отаман. Хоча він не мав самостійного права екстрадиції запідозрених січовиків на вимогу інших держав (Польщі, Росії) чи гетьманського уряду. Типовою була відповідь кошового отамана Григорія Федорова (1757 р.) на запит гетьманського суду щодо затримання й екстрадиції правопорушників: «...Тих гайдамак забрати сам і відіслати по команді своїй не міг, бо ті гайдамаки за присягою прийняті, за згодою всього товариства, а без згоди спільної за тамтешнім звичаєм нічого чинити самому йому, кошовому, неможливо»[27].

Судова влада кошового поширювалася на всю територію Війська Запорозького Низового, яка в XVIII ст. сягала розмірів острівної Англії (охоплювала сучасні Дніпропетровську й Запорозьку області, а також частково Херсонську, Кіровоградську, Донецьку та Луганську) і мала кількість населення, щонайменше понад 100 тис. осіб. Тому типовим був випадок, коли в 1770 р. кошовий отаман Петро Калнишевський на-

казав «за спільним усіх вироком повісити у Протовчанському відомстві над Ореллю [козака Брюховецького куреня злодія Зиму], де він і кривди чинив»[28]. У цьому випадку чітко простежується загальна норма українського копного судочинства XVI–XVIII ст. щодо покарання злочинця на території тієї територіальної громади (міста чи села), де було скоєно злочин[29].

Загалом повноваження кошового отамана визначалися терміном в один рік, а потім обов'язковими були перевибори. Тому протягом останніх сорока років (до 1775 р.) на найвищу посаду на Січі обиралося півтора десятка визначних представників січової старшини. Найавторитетніші козацькі лідери ставали очільниками Запорозького Коша на кілька термінів. Зокрема, тричі обіймали посаду кошового отамани Іван Малашевич, Іван Білицький, Данило Гладкий і Василь Григорович, по п'ять разів – Яким Ігнатович і Григорій Федоров, а от Петро Калнишевський і легендарний Іван Сірко правили Січчю відповідно по 12 і 15 років[30]. При цьому досить демократичною була сама процедура виборів як кошового отамана, так і іншої військової старшини. Попервах козацька рада висувала претендентів на відповідну посаду (кожен курінь мав право подавати свого кандидата) і ті покидали збори, чекаючи в приміщенні свого куреня. Рішення приймалося після бурхливого обговорення й суперечок, коли переважна більшість узгоджувала єдиного кандидата. Тоді останнього запрошували до козацького кола, вручали символ влади кошового – булаву (яку покладав на свою шапку перед товариством попередній керманич) і, посипавши голову землею, проголошували отаманом.

Другим за значенням адміністративно-судовим посадовцем на Січі вважався військовий суддя, якого, як і іншу старшину, обирали на військовій раді. Загалом у січовому судочинстві військовий суддя був першою правничою інстанцією, куди зверталися курінні отамани з невирішеними справами своїх козаків або інші конфліктуючі сторони. Д.Яворницький так характеризував повноваження та практику їхнього судочинства: «Суддя був охоронцем тих звичаїв предків та військових порядків, на яких тримався весь устрій козацького життя; у своїх рішеннях він керувався не писаним законом, якого зовсім не існувало у запорозьких козаків, а переказами або традиціями, очевидно, привнесеними із України в Запорожжя, які передавалися із уст в уста і були освячені багатьма віками»[31].

У своїй повсякденній діяльності військовий суддя переважно розглядав кримінальні та цивільні справи, пропонував сторонам конфлікту свій варіант його розв'язання. У разі згоди учасників судової тяганини суддя оголошував свій вердикт і справа закінчувалася. А коли ні, конфліктуючі козаки відсилалися до останньої інстанції – суду кошового отамана, чи навіть справу виносили на раду, де її вирішували остаточно. Тяганина в козацьких судах не заохочувалася, а тому військовий суддя мав чинити судочинство «швидко, правно та нелицеприємно». У разі потреби суддя скріплював судові рішення чи вироки срібною печаткою, яка постійно перебувала у його руках. За своє судочинство та дозвіл на звільнення винуватців від прив'язі коло ганебного стовпа чи гармати судді отримували судові виплати («малий презент»), а також свою частку з митних зборів від купців, промислових ватаг, січових пекарів, м'ясників, шинкарів тощо. За часів підпорядкування Запорозької Січі Російській державі військові судді отримували «казенне жалування» в розмірі 70 рублів[32].

Іншою впливовою посадовою особою на Січі, яка мала доступ до багатьох владно-адміністративних таємниць Коша й помітний вплив на настрої січового товариства, був військовий писар. Деякі дослідники номінували означеного посадовця «генеральним секретарем», або «першим міністром» Війська Запорозького. У його віданні було майже все січове діловодство, одержання, підготовка та пересилання офіційної кореспонденції. Тому в його підпорядкуванні перебувала також канцелярія з підписарями, писарчуками, канцеляристами, підканцеляристами, копіїстами, реєстраторами і товмачами, яка вела активний обмін документацією внутрішнього і зовнішнього характеру.

Особливо розширилося січове діловодство з переходом Коша з кримської протекції під російську та перенесенням Січі з Олешок (нині м. Цюрупинськ Херсонської обл.; Січ там існувала в 1711–1728 рр.) на р. Підпільна (нинішнє с. Покровське Нікопольського р-ну), коли було отримано відповідну царську грамоту (31 серпня 1733 р.). Саме в зазначеній Новій Січі (1734–1775 рр.), яка визнала себе підпорядкованою київському генерал-губернатору, значно зростає потік кореспонденції до канцелярії останнього та до центральних російських установ (Сенату, Колегії іноземних справ тощо). Це в подальшому негативно вплинуло й на мовну політику січових писарів, оскільки останні навіть у внутрішньому листуванні (на території Війська Запорозького Низового) вимушені були поступово переходити зі староукраїнської діловодної на російську канцелярську мову, а московська школа скоропису поступово витісняла київську. До січової канцелярії також дедалі більше проникали бюрократія й тяганина, а також російські форми діловодної документації та дипломатики. На зміну традиційного листа приходили рапорти, ордери, промеморії тощо. Загалом у 50-70-х рр. XVIII ст. на Січі вівся чіткий облік вхідної та вихідної документації. Зокрема, у кінці 50-х рр. із Військової канцелярії за один рік виходило близько 4,5 тис. документів, а наприкінці 60-х рр. – понад 5 тис. Уважається, що майже такими самими були кількісні параметри отриманих канцелярією справ. Причому, крім інтенсивного діалогу на російському напрямку, продовжувалося насичене дипломатичне/приятельське листування з кримським ханом (із Криму йшли писані начерком ділові документи та оздоблені печатями й туграми ярлики), султанами ногайських орд, польськими посадовцями Правобережної України (губернаторами, старостами, державцями)[33] тощо.

Під час виконання своїх повсякденних посадових обов'язків писар записував і зачитував судові вироки на військових радах, сповіщав підсудних про рішення козацьких судів, особливо у тих випадках, коли зацікавлені особи перебували у віддалених паланках. Хоча судовий процес на Січі проходив в усному порядку і носив загальний характер, усе ж у важливих справах і за присутності військового писаря вівся письмовий протокол допиту. Вважається, що загальна кількість судової документації, яка за рік осідала в канцелярському архіві, сягала кількох тисяч (до 4000) справ, що становило близько третини усієї документації Коша.

Зовнішнім атрибутом посади військового писаря була чорнильниця у срібній оправі – каламар. Так само, як і військовий суддя, писар отримував жалування 50 руб. і відсотки з митних і січових зборів. Загалом посада військового писаря вимагала значної освіченості, дипломатичності та високої відповідальності за доручену справу. Якщо претендент підтверджував високий професіоналізм і свої морально-ділові чес-

ноти, козаки щорічно переобирали його на цю ж посаду. Протягом останніх 40 років існування Запорозької Січі (за так званої Нової Січі) повноваження писарів виконували: Олекса Вербицький, Андрій Миргородський, Петро Чернявський, Дмитро Романовський, Іван Чугуївець, Онисим Кривицький, Артемій Кумпан, Іван Глоба (останній писар на Січі). І це в той час, коли військовим суддею ставали понад півтора десятка січовиків. Крім того, на Січі виробилися звичаї досить суворо карати тих козаків, які наважувалися підмінити військового писаря та пробували замість нього вести листування від імені всього Коша чи отримувати загальновійськову (часто конфіденційну) кореспонденцію. За це на таких зухвальців чекало покарання аж до страти[34].

Важливим посадовцем з-поміж січової військової старшини, яка мала безпосереднє відношення до судочинства на Січі, був кошовий осавул. Він загалом стежив за дотриманням правопорядку та благочинною поведінкою січовиків не лише на Січі, а й в усьому Запорожжі; організовував супровід посольських місій, купецьких караванів, промислових ватаг; забезпечував доставку та розподіл жалування поміж січовою старшиною; у військовому поході забезпечував розвідку та вибір місця встановлення табору, слідкував за порядком та охороною останнього тощо. Разом із тим значений відсоток повноважень військового осавула становили судові справи. Він виїжджав у хутори, слободи й паланки як для розгляду незначних цивільно-майнових конфліктів і скарг, так і для розслідування кримінальних злочинів. Важливою місією осавула була організація реалізації судових вироків, які виносилися рішенням усього Коша чи волею кошового отамана, та контроль за правильністю їхнього виконання. Тому в підпорядкуванні вказаного посадовця перебували підосавул та обозний. Зовнішнім владним символом осавула був дерев'яний жезл, обкований з двох кінців срібними кільцями. За виконання своїх обов'язків осавул, як і інша старшина на Січі, зазвичай отримував відсотки від торгівців і промисловиків, певні судові виплати (за виїзд на місце, розгляд справи, освідчення збитків чи злочину тощо) та жалування в 40 рублів[35].

Важливу роль у розв'язанні судово-адміністративних і господарських проблем Війська Запорозького Низового відігравали колективні виїзні засідання січової військової старшини (кошового, судді, писаря та осавула), про які свідчать записи в похідних журналах січового архіву (1772, 1774 рр.). Зокрема, у 1772 р. в такий об'їзд виїжджали: кошовий Петро Калнишевський, військовий суддя Андрій Носач, ієрей Володимир Сокальський і похідна військова канцелярія. Маршрут січової старшини, розпочатий 23 лютого, пролягав через зимівник Пишмичева, Кодак, Попасні байраки, зимівник Стефана Васильовича, Кам'яновату і завершувався на Січі після 8 березня. Переважна більшість часу йшла у старшини на вирішення важливих справ місцевих козацьких осередків, про що свідчив лаконічний запис: «Від суботи й до вівторка в Кодаці проживаючи, усякі розпорядження товариству тамтешньому корисні стверджували». Хоча загалом такі поїздки супроводжувалися традиційними козацькими ритуалами, коли делегацію Коша зустрічали урочистою гарматною стріляниною, виїздом святково вбраних місцевих загонів і виходом церковнослужителів. Козацьким звичаєм представники центрального уряду Січі обов'язково відвідували вранішні та вечірні богослужіння в місцевих храмах і влаштовували один одному гостини. Про що в похідному журналі було зазначено: «А після богослужіння пан кошовий усе товариство й священиків… до себе запрошував і по кілька чарок горілки трактував…

Після ж вечірнього богослужіння до ієрея Василія повечеряти та до ієрея Артема навідувався, у котрого й церковним хором був забавлений»[36].

Крім військової старшини, значними владно-адміністративними повноваженнями в Запорозькій Січі були наділені також військові служителі. Військовий довбиш (политаврщик) відав військовими клейнодами (прапорами, бунчуками, литаврами, сурмами) і був основним організатором колективних зібрань на Січі (військових рад, зібрання з паланок військових загонів для оборони чи походу тощо). Козацьким звичаєм основні колективні дійства січовиків відбувалися саме під звуки сурм і литавр. Обов'язком довбиша був нагляд за виконанням судових вироків як на Січі, так і у віддалених паланках, а також доставка на суд Коша злочинців із поселень і хуторів Війська Запорозького Низового. З-поміж конкретних судових дій довбиш за вироком суду роздягав і приковував до ганебного стовпа на січовому майдані правопорушників, допомагав осавулові під час екзекуції та оголошував судові рішення на раді чи місці покарання/страти. То ж у плані судових повноважень довбиш був помічником осавула. Інший військовий служитель – пушкар, крім основних своїх обов'язків – відання січовим арсеналом (гарматами, боєприпасами та іншою стрілецькою зброєю), виконував також роль наглядача січової в'язниці, в якій відбували ув'язнення засуджені козаки або чекали судового розгляду запідозрені в скоєнні злочинів особи[37]. У віданні військового пушкаря було, очевидно, також таке традиційне січове покарання, як прив'язування злочинця до гармати та звільнення останнього. Підпорядковувалися цьому січовому посадовцеві підпушкарі та гармаші.

Важливу роль у дипломатичних відносинах Запорозької Січі відігравав військовий товмач, який був перекладачем і дорадником на переговорах з іноземними послами чи купцями. Він розглядав іноземну кореспонденцію, був у складі січових дипломатичних місій, провадив розвідку або виконував окремі доручення Коша на території Запорожжя і за його межами. Відомо, що військові товмачі в 1754 р. направлялися Кошем на Микитинську заставу для встановлення кордону та регулювання руху людей на українсько-татарському порубіжжі. У 60-х рр. XVIII ст. повноваження товмачів на цій заставі виконували В.Муратов, В.Рубан, К.Юр'єв, Ф.Семенів, А.Дмитрієв.

Вагомими фінансово-економічними посадовцями Січі були військові шафарі та кантаржеї, які переважно збирали мито та податки на території Запорожжя. Зокрема, шафарі оподатковували торгові валки на основних перевозах через Дніпро (Самарському, Кодацькому, Микитинському тощо), а кантаржеї провадили торгові збори з привезених на Січ на продаж товарів. Останні також слідкували за мірами та вагами під час торгових операцій.

Шкільною справою в Запорозькій Січі відали обрані самими школярами шкільні отамани. Вони дбали про шкільну скарбничку та забезпечення школярів (окремо старшого й молодшого віку) продуктами та шкільним приладдям. У 40-х рр. XVIII ст. шкільним отаманом на Січі був козак Брюховецького куреня Федір Лата, а в 50-60-х рр. – товариш Кущівського куреня Андрій Крячок.

Крім того, до вищої січової старшини належали такі посадовці: бунчужний, булавничий, перначник і хорунжий[38].

Особливими функціями в Запорозькій Січі була наділена похідна старшина, як очолювала козацькі підрозділи і в далеких походах (сухопутних чи морських), і в організації сторожової служби на землях Війська Запорозького Низового чи під час

переслідування нападників і розбійників. До лав похідної старшини входили переважно військові посадовці: полковник, осавул і писар.

Наступним після загальносічової військової старшини та служителів владно-адміністративним рівнем був рівень курінної старшини. Курені в Запорозькій Січі становили основоположну адміністративно-військову одиницю, яка була і самоврядним осередком, і окремим військовим підрозділом із своїми, часом своєрідними, звичаями й традиціями. Останні унормовувалися в залежності не лише від історичних умов існування того чи іншого куреня (окремі з них виникли ще у XVI ст.: Пашківський, Татарівський, Дерев'янківський, Поповичівський, Іванівський, Канівський, Дядьківський), а й від того, вихідці з якого регіону чи поселення України його формували. У таких випадках курінь становив осередок своєрідного земляцтва, яке привносило з собою попередні самоврядні звичаї своєї малої батьківщини. Зокрема, наприкінці XVII ст. в Запорозькій Січі налічувалося 27, а у XVIII ст. – 38 козацьких куренів, чимало з яких мали назву українських міст: Корсунський, Уманський, Переяславський, Полтавський, Менський, Батуринський, Канівський тощо. І хоча з часом до куренів входили новобранці не лише за земляцьким принципом, а загальносічові традиції адміністративно уніфіковували звичаєве право окремих куренів, останні все ж залишалися своєрідними осередками з власним внутрішнім самоврядним колоритом, одягом, прапором, говіркою, кухнею тощо.

Кількість козаків, які були вписані до курінного компуту (реєстру), не була сталою через прихід-відхід козаків, їхнє переселення в паланки, загибель у походах. Зазвичай чисельність курінного складу перебувала в межах 200-400 козаків. Хоча в окремих випадках крайні чисельні параметри куреня могли опускатися до ледь більше 100 і підніматися вище 700 козаків. Навіть протягом одного десятиліття спостерігалися значні коливання наповнюваності козацьких куренів. Зокрема, в Кущівському курені в 1759 р. було 268 січовиків, у 1765 р. – 460, а в 1769 р. – 303; в Ірклiївському відповідно: 480, 482, 738; у Переяславському: 119, 370, 302; у Шкуринському: 338, 336, 504[39].

Враховуючи необхідність централізації влади в таких чималих козацьких колективах, курінь зазвичай на загальних зборах вибирав зі свого середовища старшого, або ж курінного, отамана. Козацький літописець Григорій Граб'янка зазначав: «Живе курінь під проводом старшого, чоловіка, як правило у військовій справі найвправнішого, і його шанують і коряться йому, як найстаршому після кошового отамана»[40]. Останні, крім військово-адміністративних повноважень, часто виконували поміж козаків свого куреня роль суддів. Вони мали право призначати тілесні покарання, примовляючи при цьому: «А подайте київ на сучих синів»[41]. Хоч як нижча судова інстанція курінні уникали виносити смертні вироки. Вони зазвичай виконували екзекуції, призначені їхнім козакам волею Коша, або разом з іншими курінними отаманами розсуджували своїх підлеглих побратимів.

Курінні отамани, яких козацьким звичаєм переобирали щороку на зібраннях, були лише першими серед рівних курінної громади, проживали спільно з рядовиками в одному курені, хоча й мали особливе місце за столом – на покуті поблизу ікон. Але вони відповідали за кривди та свавільство щодо свого куреня курінних: «Якщо хоч чим скривдять простого, перевершивши своє право, то так як звичайну сірому, карають на смерть»[42].

Починаючи з середини XVIII ст. дедалі помітнішими ставали наглядацькі функції у діяльності кошових і курінних отаманів. Зокрема, 21 жовтня 1751 р. К.Розумовський наказував кошовому отаманові Січі, щоб той зобов'язав курінних вести чіткий облік козаків і ретельного вписувати/виписувати останніх у курінних компутах. Водночас заборонялося відпускати будь-кого з куреня без дозволу кошового та наявності паспорта. За перебування на Запорожжі без паспорта також уводилося покарання «по тамошньому їх військовому звичаю безпоблажно, щоби й інші, бачачи таке, страх мали». За цим повинні були ретельно стежити курінні отамани[43].

Високе місце в адміністративній ієрархії Запорозької Січі посідали старші за віком козаки: «старики», «сивовусі діди», «знатні козаки радці», які були, як правило, колишніми представниками козацької старшини. На січових військових радах і судових засіданнях вони посідали поважні місця одразу після кошової чи курінної старшини, підписували листи поряд з отаманами, сиділи в куренях на почесних місцях під іконами. Дослідники передусім відзначали особливу вагу січових стариків (які часто були характерниками з надзвичайними можливостями тіла і духу) як хранителів козацьких звичаїв і старовини, підкреслювали високий моральний авторитет останніх у Війська Запорозького: «Це були стовпи всього Війська Низового, носії усіх його переказів й строгі виконавці козацьких звичаїв: вони вгамовували й утихомирювали тих, хто не знав ніяких обмежень, при повній рівності товариства, молодих козаків; вони навіть часто йшли супроти волі "владної" старшини, не виключаючи самого пана кошового, коли помічали з його боку порушення предковічних порядків запорозької громади... а після смерті користувалися такою почестю, що при їх похованні, один раз стріляли з гармат, а з дрібнішої зброї більше ніж за іншими простими козаками»[44]. Про особливий статус стариків на Січі писав і класик французької літератури Проспер Меріме в своїх українознавчих студіях (1854 р.): «На Січі існувала певна рівноправність козаків; певні повноваження надавали тільки старим козакам, зокрема право розв'язувати спірні питання за давніми звичаями і традиціями козацької ватаги»[45].

Поза межами адміністративного центру Запорожжя – укріпленої Січі – на значній території Війська Запорозького Низового, яке включало своєрідні адміністративно-територіальні одиниці – паланки (в різні періоди їхня кількість коливалася від 5 до 11), владно-адміністративні повноваження здійснювалися паланковим полковником і місцевою старшиною (осавулою, писарем, підосавулою та підписарем).

Загалом паланкова старшина козацьким звичаєм обиралася на Січі (терміном від одного до кількох років) і підпорядковувалася волі Коша. Існувала традиція, за якою керівництво паланок обиралося (а згодом і призначалося) виключно із січовиків того чи іншого куреня (почергово), а не з місцевих знатних козаків-гніздюків, хоча з часом роль останніх у паланковому управлінні зросла через створення ради зі «степенних добрих козаків» при паланковому полковнику. У зв'язку з цим для людності паланок (а туди, крім козаків, входили й посполиті селяни та інші категорії населення Запорожжя) склалася багатоступенева владна козацька ієрархія. Досить стрункою була адміністративно-судова вертикаль: паланковий суд – суд відповідного курінного отамана (у віданні якого перебувала та чи інша паланка) – військового судді – суд кошового отамана[46]. Тому особи, невдоволені судом паланки, могли йти по інстанціях, аж допоки їм не виносили остаточний вирок. Що стосується згадуваних у літературі випадків виконання смертних вироків на рівні паланки чи забиття окремих осіб за

допомогою символу влади паланкового полковника – металевого пернача, то тут слід зазначити, що це могло стосуватися лише закоренілих злочинців, спійманих «на гарячому», або ж це було приведення в дію вироку суду вищої інстанції. Цікаво, що шибениці були влаштовані в кожній паланці Війська Запорозького Низового. Ставились вони над людними шляхами і становили собою два стовпи з поперечиною зверху. Оскільки в запорожців не було ката, то повішення винуватця здійснював наступний у черзі на покарання злочинець. Страти через повішення практикувались у січовиків практично весь період існування Запорозької Січі.

Загалом під юрисдикцією паланкового полковника перебували всі мешканці паланки й тимчасові її насельники. А вказаний посадовець мав усю повноту влади (військової, адміністративної, судової) на своїй території. Новообраний (призначений) полковник і паланкова старшина отримували на Січі відповідний письмовий наказ із означеними обов'язками та правами, а також відповідним тому чи іншому посадовцеві жалуванням. Протягом XVIII ст. із розширенням діловодства в кожній паланці Війська Запорозького Низового було укомплектовано штат канцелярій (писар, підписарі), які підпорядковувалися паланковій адміністрації. Відомо, що у 50-60-х рр. XVIII ст. Василь Волинський очолював паланкові канцелярії попервах у Кодацькій, а згодом у Самарській паланці; у першій половині 70-х рр. Дем'ян Вірменко (Мальований) був паланковим писарем у Комісарівській паланці, а Іван Неживий – у Барвінківській.

У середині XVIII ст. січова старшина зважилася перейти від виборів/призначення паланкових урядовців до почергового отримання посад останніми, щоб унеможливити підкупи, хабарництво та зловживання посадовців. Особливістю порубіжних паланок Війська Запорозького була необхідність організації прикордонної служби й уважне стеження за ситуацією в прилеглих до земель Січі регіонах.

Наявні на теренах Війська Запорозького Низового адміністративна система та звичаєво-правова культура загалом справили істотний вплив на формування владно-судових органів в Українській козацькій державі, що постала за роки національно-визвольної війни середини XVII ст. Саме за запорозьким взірцем розпочинали формуватися інституції Українського гетьманату, а національна держава українців продовжувала іменуватися «Військом Запорозьким». Запорозька Січ була зародковим регіоном, де розпочалася визвольна боротьба. Вона відіграла провідну роль у становленні основ української армії, надала імпульс політичному злету Богдана Хмельницького через його широку підтримку та титулування гетьманом Війська Запорозького (лютий 1648 р.). Водночас запорожці постійно намагалися поширити січові правовідносини не лише на Запорожжя, а й на інші українські землі. В тогочасних документальних матеріалах містяться численні згадки про те, що козаки в містах і селех України «мають своїх гетьманів і різні форми власного правосуддя», що вони «не несуть відповідальності перед жодним судом, крім суду тих отаманів, яких вони самі собі встановили, обравши власних суддів і старшин»[47].

Попри неоднозначну подальшу роль Запорозької Січі в подіях національно-визвольної війни та зменшення її ваги в загальноукраїнських політичних процесах, Кіш відігравав провідну роль у протистоянні кримсько-османській агресії та утримував широку міжнародно-правову автономію, незважаючи на інкорпоративні устремління як гетьманської влади України, так і правителів Варшави, Москви, Стамбула та Бахчисараю. Тим паче, що цьому сприяло геополітичне суперництво впливових

держав регіону. Саме наслідком останнього стало оформлення номінального подвійного підданства Запорозької Січі (і Польщі, і Росії) згідно з Андрусівським договором 1667 р. 1681 р., під час укладення російсько-турецько-кримського Бахчисарайського договору Москва про це вже не згадувала, а домагалася визнати Запорожжя лише її володінням. Але Стамбул на переговорах, навпаки, домігся переходу Січі виключно у своє підпорядкування. 26 квітня 1686 р. було укладено російсько-польський «Вічний мир», за яким уже Варшава зреклася на користь Москви не лише Лівобережної України й Києва, а й Запорожжя, яке в подальшому, перебуваючи у царському підданстві, передавалося в підпорядкування Українського гетьманату[48]. І цей політичний статус Запорозької Січі зберігався до 1709 р., коли остання була знищена російською армією, а запорожці вимушені були перенести свій Кіш на територію, підвладну кримському хану.

Певний вплив січового судочинства на формування правових відносин і органів суду в Українській державі відзначався і в останні часи існування Запорозької Січі. Зазначений період характеризувався для України переплетінням чинних адміністративно-судових установ і рис січового судочинства. Уже з 1734 р. Запорозька Січ номінально підпорядковувалася Київському генерал-губернатору, а з 1750 р. – гетьманській адміністрації. Прерогативою гетьмана в цей період стає військовий суд з кримінальних справ. Із 1755 р. гетьманська адміністрація вже вимагала від січової старшини передачі до Генерального суду (в Глухові) усіх без винятку запорожців, які брали участь у гайдамацькому русі[49].

Незважаючи на відсутність загального зводу законів на Запорозькій Січі й усне застосування запорожцями основних правових положень, усе ж певні його аспекти поступово отримували письмове оформлення. У 1762 р. тут було «укладено письмове й кругове зобов'язання… у Війську Запорозькому»[50]. А в 1764 р. на Січі з метою боротьби зі злочинністю було ухвалено інші письмові положення, що посилювало відповідальність за крадіжки та збереження краденого, вводилася заборона брати винних на поруки – і навіть кошового позбавили права помилування злочинців[51].

У практиці регулювання внутрішніх адміністративно-правових відносин і на переговорах з іноземними представниками запорожці демонстрували обізнаність з юридичними актами сусідніх держав. Козацькі депутації на переговорах щодо кордонів Запорозьких Вольностей із російського стороною (1774 р.) використовували як юридичну підставу копії універсалів Б.Хмельницького (1655 р.), грамоти царя Олексія Михайловича гетьману й усьому Війську Запорозькому, польські універсали М.Вишневецького (1670 р.), конституцію Варшавського сейму (1717 р.), в якій згадувався ще універсал Стефана Баторія українському козацтву від 1576 р., тощо[52].

Загалом під кутом зору історичної перспективи існування Запорозької Січі мало неабияке значення, оскільки з другої половини XV ст. з остаточною ліквідацією удільних князівств на території України почали утворюватися адміністративно-судові органи тих держав, до складу яких входили українські землі (Великого князівства Литовського, Королівства Польського, з 1569 р. – Речі Посполитої, Угорщини, Молдавії). Незважаючи на те що уряд Речі Посполитої вбачав у козаках своїх підданих, а з середини XVII ст. на Запорожжя формально поширилася влада українських гетьманів, а згодом і зверхність московського царя, у межах Запорозьких Вольностей усе ж витворився та функціонував базований на українській традиції своєрідний авто-

номний політико-адміністративний і правовий устрій, який не лише забезпечував стабільну суспільно-політичну та соціально-економічну ситуацію в регіоні, а й надійно прикривав південні рубежі України від вторгнень. Це протодержавне утворення уособлювало для українців ідеальну державну модель, яка за умов фактичної бездержавності репрезентувала світові український народ і потужно обстоювала його інтереси, а в подальшому передала державотворчу естафету Українській козацькій державі XVII–XVIII ст.

Посилання до розділу 4

1 *Грушевський М.* Історія України-Руси. – К., 1995. – Т.7. – С.IX-X.
2 *Яворницький Д.І.* Історія запорозьких козаків у трьох томах. – К., 1990. – Т.1. – С.163.
3 Див.: *Гурбик А.О.* Правові уявлення та народна правомірність // Українське суспільство на зламі середньовіччя і нового часу: нариси з історії ментальності та національної свідомості. – К., 2001. – С.57-70.
4 *Центральний* державний історичний архів України в м. Києві (далі – ЦДІАУК). – Ф.25. – Оп.1. – Спр.45. – Арк.10.
5 Цит. за: *Лазаревський А.М.* Суды в старой Малороссии // Киев. старина. – 1898. – №7-8. – С.96.
6 *Скальковський А.О.* Історія Нової Січі або останнього Коша Запорозького. – Д., 1994. – С.77-78; *Шевченко Н.* Соціально-політичні вимоги козацтва Лівобережної України у наказах до Законодавчої комісії 1767–1774 рр. // Українське козацтво: витоки, еволюція, спадщина. – К., 1993. – Вип.1. – С.149-157.
7 *Скальковський А.О.* Історія Нової Січі – С.120.
8 *Лиман І.І.* Церква в духовному світі Запорозького козацтва. – Запоріжжя, 1997. – С.11-12; *Яворницький Д.І.* Історія запорозьких козаків. – С.259.
9 *Сперанский М.* Южно-русская песня и современные её носители (по поводу бандуриста Т.М.Пархоменко). – К., 1904. – С.41; *Украинские* народные думы. – М., 1972. – С.243; *Гримич М.* Традиційний світогляд та етнопсихологічні константи українців. – К., 2000. – С.164-166.
10 *Верба І.В.* «Помяник» Михайлівського Золотоверхого монастиря від 1667 р. про рід Богдана Хмельницького // Богдан Хмельницький та його доба: Матеріали Міжнар. наук. конф., присвяченої 400-річчю від дня народження Великого Гетьмана (Київ, 24-25.X.1995). – К., 1996. – С.204-210; *Эварницкий Д.И.* Запорожье в остатках старины и преданиях народа. – С Пб., 1888. – Т.1. – С.107; *Шерер Ж.-Б.* Літопис Малоросії, або історія козаків-запорожців та козаків України, або Малоросії. – К., 1994. – С.68-69.
11 *Яворницький Д.І.* Історія запорозьких козаків. – С.256-261; *Скальковський А.О.* Історія Нової Січі – С.111, 114, 119.
12 Там само.
13 Цит. за: *Фігурний Ю.С.* Історичні витоки українського лицарства. – К., 2004. – С.200; *Савур-Могила*: Легенди та перекази Нижньої Наддніпрянщини. – К., 1990. – С.193.
14 *Лиман І.І.* Церква в духовному світі Запорозького козацтва. – С.6-11.
15 Див.: *Протоієрей* В.Черпак. Політична орієнтація гетьмана І.Виговського та вірність благословенню Митрополита Київського та всієї Руси // Конотопська битва 1659 року: Зб. наук. праць. – К., 1996. – С.125-128; *Здіорук С.* Спротив Української Православної

Церкви в часи визвольних змагань України у XVII ст. // Там само. – С.129-133; *Держава*, суспільство і церква в Україні у XVII ст.: Матеріали II «Берестейських читань» (Львів; Дніпропетровськ; Київ, 1-6.02.1995). – Л., 1996. – 197 с.; *Кагарлик С.* Українські гетьмани і Києво-Печерська Лавра // На чолі козацької держави (До 400-річчя від дня народження Богдана Хмельницького): Зб. наук. праць. – Рівне, 1996. – Вип.2. – С.189-211; *Кривоший О.* Роль образу Богоматері в духовному становленні Запорожжя // Південна Україна XVIII–XIX ст.: Зап. наук.-досл. лабораторії історії Південної України ЗДУ. – Запорожжя, 1996. – Вип.1. – С.69-71; *Панашенко В.* Православна церква і монастирі Лівобережної України (друга половина XVII–XVIII ст.) // Середньовічна Україна: Зб. наук. праць. – К., 1997. – Вип.2. – С.201-224.

16 Цит. за: *Вирський Д.* «Дискурс про козаків» (характеристики українського козацтва в річпосполитській історіографії останньої третини XVI – середини XVII ст.). – К., 2005. – С.65-66.

17 *Яворницький Д.І.* Історія запорозьких козаків. – С.146.

18 Там само. С.148.

19 Там само.

20 *Herby* rycerstwa polskiego przez Bartosza Paprockiego zebrane i wydane roku 1584. – Kraków, 1858. – S 161.

21 *Косвен М.О.* К вопросу о военной демократии // Проблемы истории первобытного общества. – М.; Л., 1969. – С.251-252.

22 *Грозовський І.* Звичаєве право Запорозької Січі // Радян. право. – 1991. – №10. – С.58-59.

23 *Історія* української культури у п'яти томах. – К., 2003. – Т.3. – С.136-137.

24 *Сас П.М.* Політична культура українського суспільства (кінець XVI – перша половина XVII ст.). – К., 1998. – С.111-113.

25 *Боплан Г.Л. де.* Опис України, кількох провінцій Королівства Польського, що тягнуться від кордонів Московії до границь Трансільванії, разом з їхніми звичаями, способом життя і ведення воєн. – К., 1990. – С.69-70; Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків. – С.153, 173; Скальковський А.О. Історія Нової Січі – С.68.

26 *Гурбик А.* Правові відносини та судочинство в Запорозькій Січі // Українське козацтво: витоки, еволюція, спадщина: Матеріали міжнар. наук. конф., присвяченій 500-річчю українського козацтва (Київ; Дніпропетровськ, 13-17.05.1991). – К., 1993. – Вип.1. – С.159-160.

27 *Скальковський А.О.* Історія Нової Січі – С.68, 81.

28 Там само; *Голобуцький В.О.* Запорозька Січ в останні часи свого існування. 1734–1775. – К., 1961. – С.135-161.

29 *Черкаський І.* Громадський (копний) суд на Україні-Русі XVI–XVIII ст. // Праці комісії для виучування історії західно-руського та вкраїнського права. – К., 1928. – Вип.4. – С.179-190.

30 *Панашенко В.* Нова Січ (1734–1775 рр.) // Козацькі Січі (Нариси з історії українського козацтва XVI–XIX ст.). – К., 1998. – С.149-156.

31 *Яворницький Д.І.* Історія запорозьких козаків. – С.177.

32 *Мышецкий С.И.* История о казаках Запорожских. – О., 1852. – С.48-51.

33 *Архів* Коша Нової Запорозької Січі. Опис справ 1713–1776 / Упорядн. Л.З.Гісцова, Л.Я.Демченко. – К., 1994. – С.14-22.

34 Там само. – С.47; *Скальковський А.О.* Історія Нової Січі – С.70; *Гурбик А.О.* Правові відносини та судочинство в Запорозькій Січі. – С.160; *Ченцова Н.В.* Атестати запорозьких козаків в архіві Коша Нової Запорозької Січі як джерело до вивчення козацьких біографій // Козацька спадщина. – 2008. – Вип. 4. – С.78-81.

35 *Панашенко В.В.* Нова Січ (1734–1775 р.) // Козацькі січі (нариси з історії українського козацтва XVI–XIX ст.). – К.; Запоріжжя, 1998. – С.157; *Яворницький Д.І.* Історія запорозьких козаків. – С.179-181.

36 Там само.

37 *Мышецкий С.И.* История о казаках Запорожских. – С.42, 49; *Яворницький Д.І.* Історія запорозьких козаків. – С.184-185.

38 *Мышецкий С.И.* История о казаках Запорожских. – С.42, 49; *Скальковський А.О.* Історія Нової Січі – С.51, 70, 72; *Горобець В.* Політичний устрій українських земель другої половини XVII–XVIII ст. – К., 2000. – С.62-63.

39 *Скальковський А.О.* Історія Нової Січі. – С.60-62; *Мышецкий С.И.* История о казаках Запорожских. – С.44, 51; *Гурбик А.О.* Правові відносини та судочинство в Запорозькій Січі. – С.158-159.

40 *Літопис* гадяцького полковника Григорія Грабянки. – К., 1992. – С.25.

41 *Яворницький Д.І.* Історія запорозьких козаків. – С.182.

42 *Літопис* гадяцького полковника Григорія Грабянки. – С.25.

43 *Гурбик А.О.* Правові відносини та судочинство в Запорозькій Січі. – С.159.

44 *Акты*, относящиеся к истории Южной и Западной России (далі – Акты ЮЗР). – Т.11. – С Пб., 1879. – С.342-363; *Яворницький Д.І.* Історія запорозьких козаків. – С.183; Мышецкий С.И. История о казаках Запорожских. – С.43.

45 *Боплан Г.Л. де.* Опис України; *Меріме П.* Українські козаки та їхні останні гетьмани. Богдан Хмельницький. – Л., 1990. – С.118.

46 *Устное* повествование Н.Коржа. – О., 1842. – С.13-21; *Эварницкий Д.И.* Сборник материалов для истории запорожских казаков. – С Пб., 1888. – С.74; *Слабченко М.* Паланкова організація Запорозьких Вольностей // Праці комісії для виучування історії західньоруського та вкраїнського права. – К., 1929. – Вип. 6. – С.210-240, 608-619; *Грозовський І.* Звичаєве право Запорозької Січі // Радян. право. – 1991. – №10. – С.60, 91.

47 *Гурбик А.О.* Запорозька Січ і формування органів суду в Українській державі // Українська козацька держава: витоки та шляхи історичного розвитку: Матеріали республік. іст. читань. – К., 1991. – С.87; *Степанков В.С.* Політична роль Запорожжя в розвитку національної революції 1648–1676 рр. // Запорозьке козацтво в українській історії, культурі та національній самосвідомості: Матеріали міжнар. наук. конф. – К.; Запоріжжя, 1997. – С.4-14.

48 *Станіславський В.* Запорозька Січ та Річ Посполита. 1686–1699. – К., 2004. – С.5-46.

49 *Гурбик А.О.* Запорозька Січ і формування органів суду в Українській державі. – С.87.

50 Там само. – С.86.

51 Там само.

52 *Грозовський І.М.* Право Нової Січі (1734–1775 рр.). – Х., 2000. – С.16-17.

Розділ 5. Полково-сотенний устрій Української козацької держави (1649–1764 рр.)

1. Територіально-адміністративний поділ

Адміністративний поділ Української козацько-гетьманської держави дублював іррегулярну структуру козацького війська: територіальні одиниці – полки, сотні, курені – відповідали ієрархії таких самих бойових підрозділів, забезпечуючи в цей спосіб максимально швидку мобілізацію козацького стану та злагодженість його бойових дій.

Політико-адміністративна система Війська Запорозького не була козацьким новотвором, оскільки територіальний поділ середньовічного суспільства, як правило, скрізь відштовхувався від потреб оперативної мобілізації збройного люду. Зокрема, мобілізаційний принцип використовувався і при організації повітово-воєводської структури Великого князівства Литовського та Корони Польської. Новаційний же підхід уряду Богдана Хмельницького під час закладення нової адміністративної структури українських земель полягав у тому, що козацькі полки і сотні мали значно менші території, ніж воєводства та повіти Речі Посполитої, а тому й адміністративним органам було легше ними управляти. Перевага нової адміністративної мережі виявилася в тому, що накази з Чигирина швидко доходили до місцевих урядників[1].

У ході становлення полково-сотенного устрою Української козацької держави було використано досвід функціонування реєстрових козацьких полків, формування яких розпочалося ще на початку XVII ст. На зламі 1625–1626 рр., під час складання гетьманом Михайлом Дорошенком козацького реєстру було зафіксовано існування шести військово-територіальних одиниць із центрами в Чигирині, Білій Церкві, Переяславі, Корсуні, Каневі та Черкасах. Трохи згодом, у першій половині 30-х рр. XVII ст., відбувалося становлення Полтавського, Миргородського, Лубенського і Яблунівського полків[2]. Отже, до певної міри можна погодитися з думкою тих дослідників, котрі наголошують на генетичному зв'язку нового полково-сотенного устрою зі своїм попередником, що існував у

структурі Речі Посполитої, а саме: старостинським поділом. Відповідно Чигиринський полк постав на місці Чигиринського староства, Білоцерківський – на місці однойменного Білоцерківського тощо[3]. Щоправда, сумніви викликають категоричні твердження стосовно того, що збігалися навіть межі старих і нових адміністративних одиниць, а заслугою гетьманського уряду стала лише заміна старих назв «староства» новими – «полки»[4]. Дійсно, у межах Наддніпрянської України, точніше – південної частини Київського воєводства, ще наприкінці XVI – початку XVII ст. тамтешні староства сприймалися владою Речі Посполитої як законне місце проживання реєстрового козацтва, об'єднаного в однойменні полки. Проте з початком Української революції середини XVII ст. процеси розбудови полково-сотенного устрою суттєво інтенсифікувалися й вийшли далеко за межі традиційно «козацьких» районів. Уже протягом літа 1648 р. були створені полки на Лівобережній Україні, Київщині, Чернігівщині та Брацлавщині, а восени – у північній частині Правобережжя (Київське воєводство), Південно-Східній Волині, східній і центральній частині Подільського воєводства, на півдні Галицької землі Руського воєводства[5]. На середину 1649 р. існувало понад два десятки військових одиниць, що опиралися на відповідні територіально-адміністративні округи.

Згідно з умовами Зборівського договору 1649 р., Українська козацька держава втратила територію Барського, Звягельського, Любартівського, Миропільського, Остропільського та Могилевського полків. Козацьке військо в кількості 40 тис. вояків відтепер мало базуватися на теренах 16 полків: Чигиринського, Черкаського, Білоцерківського, Канівського, Корсунського, Уманського, Брацлавського, Кальницького, Київського, Переяславського, Кропивнянського, Миргородського, Полтавського, Прилуцького, Ніжинського та Чернігівського[6]. Окремі козацькі полки як певні територіально-адміністративні округи та військові одиниці, наприклад Борзненський та Овруцький, було переформовано у відповідні сотні Чернігівського та Київського полків.

З плином часу адміністративно-військова структура зазнала певних змін – одні полки існували короткий час, інші – то зникали, то знову з'являлися. Зокрема, було організовано Паволоцький полк, з Ніжинського полку виділився Стародубський, а у прикордонних смугах Гетьманату постали Турово-Пінський, Подільський (Могилевський чи Придністрянський), Волинський і Білоруський полки.

Загалом у перші десятиліття існування Гетьманату кількість полків коливалась у доволі широких межах: від 20 полків, за інформацією одних джерел, до 35, згідно з іншими (називалися також показники і в 30, 27, 22 тощо)[7]. Встановити точну кількість «справжніх» полків – навіть на окремих часових відрізках – не видається можливим уже через те, що джерела містять далеко не вичерпну інформацію. Не завжди можна зі впевненістю встановити: йдеться про полк як певну військову та адміністративну одиницю, чи лише як про військовий підрозділ, сформований для виконання тих чи інших бойових завдань.

За своєю територію та кількістю козаків і посполитого населення, що мешкало на ній, полки були неоднорідними. Старі полки – Чигиринський, Черкаський, Канівський, Корсунський і Білоцерківський займали простір у 2-3 тис. кв. км.

Полки, що постали в роки революції, були значно більшими. Так, наприклад, Київський полк займав площу 20 тис. кв. км, а Ніжинський – понад 30 тис. кв. км. Утім, у наступні десятиліття межі полків зазнавали неодноразових змін, викликаних

як розвитком міжнародних процесів, так і певними проявами політичної боротьби всередині Гетьманату. З розряду перших вплив мали російсько-польські та польсько-турецькі договори, які встановлювали сфери впливу їхніх суб'єктів на українських землях. Прикладами впливу внутрішньополітичної боротьби за зміну територіальних меж полків можуть слугувати дії гетьмана Івана Виговського, котрий 1658 р. як покарання полтавській старшині за антигетьманський заколот, а водночас і як засіб послаблення впливу полтавців на політичне життя в державі передав низку полтавських сотень до складу інших сусідніх полків (досягти реваншу полтавчанам пощастило лише на початку 1670-х рр., коли до полку було прилучено кілька сотень, що перебували під владою чи сильним впливом чигиринського гетьмана П.Дорошенка, і від того часу Полтавський полк, у складі якого відтепер налічувалося 17 сотень, став одним із найбільших на Лівобережжі). У другій половині 1663 р. практику І.Виговського щодо послаблення впливів своїх опонентів через проведення адміністративної реформи наслідував лівобережний гетьман Іван Брюховецький. Він через поділ Ніжинського полку на три – Ніжинський, Сосницький і Глухівський – суттєво послабив вплив тамтешньої старшини, котра перед тим активно підтримувала опонентів Брюховецького – полковника Василя Золотаренка і гетьмана Якима Сомка.

Крім згаданих вище Сосницького та Глухівського полків, унаслідок проведених протягом кінця 1650–1660-х рр. гетьманами І.Виговським, І.Брюховецьким і П.Дорошенком реформ на козацькій території з наявних адміністративних одиниць було виділено низку нових полкових структур або відновлено ті, що існували в перші роки революції: Зіньківський, Ірклiївський, Лубенський, Кременчуцький, Торговицький, Ічнянський, Кропивнянський, Гадяцький. Частина з них існувала короткий час, а частина мала доволі тривалу історію та залишила по собі багату історіографічну традицію.

Доволі красномовними ілюстраціями нестабільності полково-сотенних структур Гетьманату, особливо в третій чверті XVII ст., можуть слугувати приклади численних переоблаштувань, що випали на долю Гадяцького полку. Одну з його частин під час складання Реєстру 1649 р. було переформовано на сотню в складі Полтавського полку, а на базі іншої – значно більшої – створено Гадяцький ключ, що виділявся на ранг гетьманові. 1661 року ключ було ліквідовано і замість нього утворено Зінківський полк у складі дванадцяти сотень: Гадяцької, Веприцької, Грунської, Котелевської, Куземинської, Бірківської, Лютенської, Рашківської, Комишнянської, Ковалівської, Зіньківської та Опішнянської. Щоправда, спроби козацтва відновити полково-сотенну структуру з центром у Гадячі чи Зінькові робились і раніше, від кінця 50-х рр. XVII ст., коли у документах зустрічаються згадки про полковників гадяцького та зіньківського Павла Апостола і Севастьяна Іванова, котрі перебували під булавою опозиційного до І.Виговського самопроголошеного гетьмана І.Безпалого[8]. У ході проведеної Іваном Самойловичем адміністративної реформи Зіньківський полк було ліквідовано, три його сотні (з центрами в Зінькові, Опішні та Ковалівці) передано до складу Полтавського полку, а на базі решти дев'яти утворено Гадяцький полк. Зіньківська, Опішнянська і Ковалівська сотні повернулися полку вже за Івана Мазепи 1687 р. Щоправда, у 1720-х рр. Котелевська сотня перейшла до складу слобідського Охтирського полку, а Бірківська була ліквідована. Напередодні ж ліквідації полково-сотенного устрою Гадяцький полк налічував у своєму складі 18 сотень, оскільки,

крім тих, що існували раніше, додалися ще дві сотні в Гадячі, Опішні й Зінькові та по одній – у Ковалівці й Комишині[9].

Драматичнішою видалася доля Кропивнянського полку, в якому, за реєстром 1649 р., налічувалося 14 сотень (близько 2 тис. козаків-реєстровців). Під час першої громадянської війни 1657–1658 рр. полк зазнав значних руйнувань, і гетьман І.Виговський розформував його, створивши натомість Лубенський полк. До його складу, крім чотирьох кропивнянських сотень, увійшли також сім сотень Миргородського полку та дві – Полтавського.

Загалом же несприятливий для Українського гетьманату розвиток міжнародних процесів зумовив ситуацію, за якої з кінця 1650-х рр. його територія невпинно танула. Зокрема, наприкінці 50-х було втрачено контроль за землями Волинського, Турово-Пінського та Білоруського полків. Після поразки визвольних змагань козацтва на Правобережжі й зречення П.Дорошенком гетьманської булави польська влада поступово ліквідувала полково-сотенний устрій Білоцерківського, Брацлавського, Корсунського, Канівського, Могилевського, Паволоцького, Вінницького, Уманського, Черкаського та Торговицького полків. Лише в ході колонізаційної діяльності правобережного козацтва, очолюваного Семеном Палієм і його соратниками, протягом 1684–85 рр. було відновлено адміністративну структуру на Правобережжі, у результаті чого спочатку постали Фастівський і Богуславський полки, а згодом – Корсунський і Брацлавський. На початку XVIII ст. було створено Чигиринський, Уманський і Могилевський полки. Утім, невдовзі, у 1712–1714 рр., унаслідок укладеної російсько-польської угоди частину правобережного козацтва було переселено на землі Лівобережного гетьманату, а правобережні полки – ліквідовано. Тим часом, на Лівобережжі в останній чверті XVII ст. остаточно викристалізувався територіально-адміністративний поділ автономії, що залишався практично незмінним до її повної ліквідації урядом Катерини II (певних змін території полків зазнали після зруйнування російськими військами Запорозької Січі та передачі земель, що перед тим належали січовому товариству, сусіднім полкам Гетьманату; після зворотних процесів, пов'язаних з відродженням Нової Запорозької Січі на р. Підпільній; після створення російською владою у 50–60-х рр. XVIII ст. на українських землях адміністративних одиниць військових поселенців – «Нова Сербія» чи «Новослобідське козацьке поселення»).

В останній чверті XVII – середині XVIII ст. на Лівобережжі існувало десять полків: Ніжинський, Чернігівський, Стародубський, Прилуцький, Київський, Переяславський, Лубенський, Гадяцький, Миргородський і Полтавський.

Як правило, адміністративними центрами полків були найбільші і найкраще укріплені міста і містечка полку, від назв яких і походила назва певної адміністративної і військової одиниці. Утім, у деяких випадках з різних за своєю природою причин полковники обирали самостійно чи з наказу гетьмана місцем своєї резиденції й інші населенні пункти полку. Зокрема, полковий центр Київського полку знаходився то в Гоголеві, то в Острі, то в Козельці. Переяславський полковник Думитрашко резидував у Баришівці. Миргородський полковник Данило Апостол облюбував для організації центру полкового адміністрування містечко Сорочинці. Вирішальними мотивами в діях київського і переяславського полковників було небажання потрапляти під жорсткий контроль з боку російської військової адміністрації (воєвод). Крім того, у ви-

падку з Києвом, вочевидь, бралася до уваги й загалом складність взаємин козаків з місцевим самоврядуванням. У випадку з полковником Апостолом, імовірно, вирішальну роль відігравали мотиви господарської доцільності, оскільки саме Сорочинці були центром його розгалуженого господарства.

Ще більше випадків перенесення полкового центру з найбільшого населеного пункту до малопримітних містечок і сіл можна відстежити в роки громадянського протиборства третьої чверті XVII ст., коли джерела нерідко фіксують одночасне існування кількох полкових управлінських структур, розміщених у різних місцях і підпорядкованих різним гетьманам чи претендентам на це звання.

Території полків поділялися на сотні, кількість яких суттєво різнилася. Так, згідно з реєстром Війська Запорозького 1649 р., вона коливалася від 8 сотень у Чернігівському полку, до 23 – у Білоцерківському та 22 – у Брацлавському. Як уже відзначалося вище, нерідкими були випадки передачі тієї чи іншої сотні чи групи сотенних одиниць з одного полку до іншого.

Доволі нерівномірно виглядають полки і сотні й щодо кількості козаків і посполитих, що їх населяли. Так, якщо до компуту Чернігівського полку було записано 997 козаків, а Ніжинського – 991, то Корсунський полк об'єднував у своїх лавах 3472 реєстровці, а Чигиринський – 3222. Або ж, коли Роменська і Лохвицька сотні Миргородського полку чи Стародубова сотня Канівського полку налічували 300 і більше козаків-реєстровців, а сотня Гладченка в тому ж таки Миргородському полку майже 400 вояків (382 особи), то Ситницька сотня Корсунського полку – лише 48, Микитина сотня Черкаського полку – 50, полкова сотня Київського полку – взагалі 8[10].

За часи громадянських війн та іноземних вторгнень 50–60-х рр. XVII ст. кількість сотень значно скоротилась на теренах Правобережного гетьманату і дещо стала меншою на Лівобережжі. Так, згідно з інформацією 1672 р., тобто часу остаточної стабілізації, на землях Лівобережного гетьманату налічувалося 117 сотень (табл.5.1), тоді як реєстром Війська Запорозького 1649 р. на Лівобережжі було зафіксовано 124. На кінець XVII – початок XVIII ст. кількість сотень на Лівобережжі суттєво зросла – до 163 одиниць[11]. Причиною цього став не лише природний приріст населення, а й переселення чималої кількості правобережного козацтва на лівий берег Дніпра після падіння Петра Дорошенка й остаточної ліквідації Правобережного гетьманату.

Зростання чисельності козацького товариства в XVIII ст. породило практику поділу певних сотень (переважно тих, що знаходились у полкових центрах, але не лише їх) на кілька окремих.

Користь від такого реформування полягала не лише в поліпшенні керованості менших за чисельністю одиниць, а й у суттєвому збільшенні старшинських вакансій, яких так гостро потребувала старшинська верства. Адже на кінець XVII – початок XVIII ст. спостерігалося виокремлення останньої від решти козацького загалу, усвідомлення себе окремою соціальною групою, належність до якої переходить у спадок. Отже, стрімко зростала чисельність претендентів на провідне місце в соціальній ієрархії. Запровадження інституту бунчукових і значкових товаришів розв'язувало проблему лише частково. В історіографії навіть існує думка стосовно того, що на початку 1740-х рр. існували артикульовані О.Безбородьком плани поділу всіх сотень Гетьманату, що вдвічі збільшило б кількість сотенних урядів[13].

Таблиця 5.1. **Кількість сотень Лівобережного гетьманату на час обрання на гетьманство І.Самойловича 1672 р.**[12]

Полки	Кількість сотень
Київський	7
Переяславський	15
Миргородський	4
Полтавський	17
Прилуцький	9
Ніжинський	21
Чернігівський	14
Гадяцький	9
Лубенський	13
Стародубський	8
Усього	117

Адміністративні центри сотень знаходились у містах і містечках, іноді у великих селах. У великих козацьких центрах, переважно полкових містечках, розташовувалася не одна, а дві, три і навіть більше сотень. Кількість сотень не була сталою. Зокрема, за реєстром 1649 р., у Ніжині було п'ять міських і одна полкова сотні[14], кількість яких згодом (після 1663 р.) зменшилася до трьох. У Переяславі за Зборівським реєстром налічувалось аж шість сотень, до складу яких входило 1249 товаришів, а вже перепис 1666 р. зафіксував у наявності лише 274 товаришів, які становили лише одну сотню[15]. На час формування Полтавського полку в 1649 р. налічувалося три міських сотні, вже через десять років (після придушення гетьманом Іваном Виговським повстання полтавського полковника Мартина Пушкаря навесні 1658 р.) залишилась одна, і лише з початком XVIII ст. кількість сотень збільшилася до двох.

Назви сотень переважно походили від назви населеного пункту, де знаходився сотенний центр. Однак інколи назва могла походити і від прізвища чи імені (рідше) сотника чи організатора сотні. Подібна практика частіше зустрічалася на ранніх етапах існування Козацької держави. Утім, іноді її рудименти проявлялися аж до 20-х рр. XVIII ст. Скажімо, перепис полтавського полку 1719 р. фіксує наявність у Полтаві двох міських сотень – «сотня пана Якова Черняка полковая» і «сотня пана Дмитрія Самарського полковая», і лише наступний перепис, 1721 р., закріпив за ними відповідно назву Першої і Другої полкових сотень[16].

2. Інститут полковництва

Очільником військової та адміністративної влади на території полку й водночас виконавцем доручень гетьмана, а також генеральних і старшинських рад виступав *полковник.* Зважаючи на відносно високий рівень децентралізації влади в Гетьманаті, роль і місце інституту в політичній системі країни була

досить таки поважною. Особливо значення полковничої влади зростало в часи послаблення ролі гетьманського проводу – через різні обставини: як іманентні, так і привнесені ззовні.

Функціональні обов'язки полковника, як можна зробити висновок з окремих настановних документів, що збереглися донині* [17], частково окреслювалися в універсалах гетьманів, виданих на підтвердження легітимності полковницької елекції чи призначення на полковництво, а також регулювалися нормами звичаєвих практик.

Найбільш рання гетьманська інструкція, відома нині дослідникам, міститься в універсалі Б.Хмельницького, виданому 1 серпня 1650 р. через призначення на полковництво ніжинське бужинського сотника Лук'яна Сухині. У документі, що мав на меті передовсім оповісти полчанам про переміну влади, реґіментар лише в загальних рисах окреслював повноваження новопризначеного старшини. Так, зокрема, Хмельницький наказував: «абисте о том відаючи, оного всі за полковника свого міли і послушни єму били, так яко на тоє належить, котрий за тим от нас суполную владзу має тим полком справовати, *непослушних карати і вольностей товариства нашого постерегти* (виділено мною. – *Авт.*)…». Крім того, у визначенні в універсалі повноважень полковника відверто вчувається тісна пов'язаність дій гетьманського уряду з поточним моментом – потребою реалізовувати умови Зборівського договору 1649 р. Адже перед тим чинний полковник ніжинський Прокоп Шумейко лише за день до призначення Сухині на полковництво був усунутий гетьманом від влади через відмову виконувати його накази, пов'язані з реалізацією зборівських постанов[18]. Тому цілком логічно виглядає наступна вимога універсалу: «…а подданих панських не укривати, і аби тамо жадная своєволя не била…»[19].

Проте, якщо пояснення лапідарності універсалу від 1 серпня 1650 р. ще можна віднайти в екстраординарності ситуації, що призвела до його термінової видачі й своєрідної форми легітимізування влади новопоставленого старшини, то стосовно іншого універсалу Богдана Хмельницького, виданого на полковництво білоруське Іванові Нечаю від 29 січня 1656 р., подібний аргумент навряд чи має право на існування. Цей розпорядчий документ став результатом продуманої і добре підготовленої акції гетьманського уряду[20]. Утім, і в ньому прерогативи полковника визначалися доволі загально: «Тому пану Іванови Нечаєви, полковникови нашому білоруському, позволяєм кожного з козаков, там зростаючих, добром миловати, а злом карати…». І лише зважаючи на стратегічне розташування ввіреного Нечаєві Білоруського полку, наказ містив певне уточнення, зобов'язуючи полковника також «там зостаючи на пограничу, постерегла, якоби той полк в цале бил захований для дальшоє послуги… напритовко розних неприятелів…»[21].

Не зазнала принципових змін картина і в останній третині XVII ст., коли власне державні порядки Гетьманату набрали своїх завершених форм. На це, зокрема, вказує й один з небагатьох відомих дослідникам документів такого роду – універсал Івана Самойловича про призначення Федора Мовчана полковником до Прилук[22]. У ньому після розлогого інформування полчан про призначення Мовчана на прилуцьке полковництво містилася лапідарна – вже знайома з часів гетьманування Богдана

* Зокрема, це – універсали гетьмана Богдана Хмельницького Лук'яну Сухині, Семену Сулимі та Івану Нечаю, а також гетьмана Івана Самойловича Павлу Мовчану.

Хмельницького – формула владних повноважень новопризначеного старшини: «иж он, помененъний панъ полковникъ, всякого доброго и послушного миловати, а спротивного и непослушного, подлугъ слушности и заслуги, каждого карати маетъ, на тое власть совершенъную оному даемъ»[23].

Насправді ж владні прерогативи полкових очільників охоплювали широке коло адміністративних, військових, судових і фінансових повноважень, фактично дублюючи на місцевому рівні прерогативи гетьманської влади. Так, полковники забезпечували мобілізацію ввіреного їм військового підрозділу, здійснювали всю повноту розпорядчих функцій на підвладній їм території. Насамперед, вони розпоряджалися земельним фондом (так звані рангові маєтності), який склали колишні королівщини та землі, залишені шляхтою. Полковники розподіляли ці землі між старшиною і козаками як плату за несення ними військової служби. Вони також організовували фінансову справу, керували збором податків до військового скарбу, здавали в оренду підприємства, що належали до військового фонду, збирали орендну плату. Вкрай важливою була роль полковників і в організації козацького судочинства на місцях. Попри існування інституту полкових суддів (про них ітиметься далі), саме інститут полковництва уособлював собою судову владу на місцях, виступав на місцевому рівні в ролі верховного судді. Повноваження полковників у поземельних і фінансових справах, а також судочинстві ставили під їхній контроль і міську спільноту та міське господарство, давали змогу втручатись у внутрішні справи міст.

Вочевидь, усе це унормовувалося не відбитими на папері звичаєвими практиками. Їхнє перенесення на письмо спостерігалося вже за часів реформування норм українського державного життя урядом Петра I*, для якого чітке регламентування способів існування державних інститутів було надзвичайно важливим[24]. Процес упровадження в державне життя Гетьманату писаних інструктивних норм збігся у часі з початками призначення з 1722 р. на полкові посади російських офіцерів (перший випадок зафіксовано ще 1719 р., коли на полковника ніжинського було висунуто сина царського вельможі графа Алексія Толстого Петра; утім, останній доводився зятем гетьманові Івану Скоропадському і цей випадок можна було трактувати як вияв непотизму, що не мав під собою вагомого політичного підтексту).

Першу ж детальну інструкцію особі, призначеній на полковництво в Гетьманат, датовано 1723 р. Документ, адресований щойно призначеному на полковництво до Стародуба майорові російської армії Івану Кокошкіну, становив додаток до так званих

---

* Варто зауважити, що до наукового обігу введено варіант більш деталізованої інструкції, яку нібито було видано гетьманом Богданом Хмельницьким призначеному на полковництво Семенові Сулимі 1650 р. У ній, зокрема, вказувалося таке: «со всіма старшинами и сотниками міет обходиться добропоряждочно и доброхотно и должность званія свого управлять по Е.Ц.В. указам, малороссійским правам и наставленіям с верхній команди; а в прошеннях и в обидах всякого давать суд и рас праву без продолженія и волокити и обидах всякого давать суд и расправу без продолжения и волокиты и обидимых достойною довольствовать сатисфакциею, а винных без штрафа и наказания не оставляти и во все исправлять себе так, как верному и поверенному Е.И.В. рабу по его рангу принадлежит». (*Сулимовский* архив. – С.80). Утім, нехарактерна для середини XVII ст. мова документа, зокрема, ужиті в ньому бюрократичні звороти, що прийшли в українське діловодство під впливом російських практик, недвозначно вказують на факт містифікації, здійсненої, ймовірно, не раніше, ніж 1723 р.

«Артикулов воинских», що враховував специфіку самого призначення й особливості врядування російського офіцера в «малоросійському полку». Зокрема, наказ умотивовував нехарактерне для існуючих практик призначення наявністю «несносных обид и разорений» полчан з боку колишньої місцевої влади і закликами населення їх ліквідувати. Отже, новопризначеному старшині суворо наказувалось «яко огня боятись» повторення «тягостей», натомість «…быть праведным, нелицемерным и безволокитным судьею, …от обычной пружних правителей гордости и суровости… удаляться и поступать с полчанами ласкаво и снисходительно». Запорукою ж дотримання інструкції-наказу мали стати суворі покарання, передбачені для порушника: «и за малое сих правил преслушание» на винного чекала смертна кара[25].

Кілька років потому, реагуючи на численні порушення, зафіксовані в діяльності наступника Кокошкіна на уряді стародубського полковника іншого російського офіцера Іллі Пашкова, російська влада розпорядилася виготовити 300 примірників інструкції та розіслати їх по всіх полках Гетьманату для широкого ознайомлення з її змістом тамтешнього товариства[26]. Зважаючи на великий наклад інструктивної продукції, неважко здогадатися, що дія її постанов поширювалася не лише на кількох російських офіцерів, призначених на полковництво в Україну, а й на місцевих старшин.

Зауважуючи роль звичаєвих практик у формуванні прерогатив полковницької влади, варто звернути увагу й на низку інших, украй важливих у цьому контексті, обставин. Зокрема ступінь повноти влади полковника залежала від авторитету конкретного старшини серед полчан, його наближеності чи віддаленості від персони реґіментаря, наявності чи відсутності розгалуженої мережі сімейно-родинних зв'язків у середовищі владного прошарку козацтва. Крім того, важливим чинником маркування меж владних прерогатив полковника виступала сила гетьманської влади. Тенденція до посилення останньої зазвичай негативно позначалася на широті повноважень і ступені підконтрольності влади полковників. Натомість послаблення через ті чи інші обставини гетьманського повновладдя створювало сприятливі передумови для делегування чималої частки владних прерогатив від реґіментаря до очільника місцевої влади.

Доволі важливу роль у процесі «перетягування» владних повноважень поміж гетьманським урядом і полковниками відігравала позиція російської влади, яка зазвичай, як уже неодноразово відзначалося в інших подібних контекстах, виступала союзником полкової старшини в її боротьбі за поміркована емансипацію з-під влади гетьмана. У другій половині XVII ст. зазначена політика знаходила своє втілення в різного роду обмежувальних приписах, включених за ініціативи царських уповноважених до тексту гетьманських статей. Зокрема, вже в так званих нових статтях Юрія Хмельницького 1659 р. з-під гетьманського присуду виводилася група старшин, переважно полковників – переяславського Тимоша Цицюри, ніжинського Василя Золотаренка, чернігівського Оникія Силича, – «если какой из тех людей будет винен, с суда к смерти в каких делех, и их гетману и начальным людем, без указа великого государя его царского величества не карати…»[27]. Крім того, гетьману заборонялося самочинно, без винесення питання на обговорення ради, позбавляти полковників їхньої влади. Утім, є доволі вагомі причини ставити під сумнів виконання українською владою цих приписів. Щоправда, вже сам факт їхньої наявності створював правову підставу для оскарження дій гетьманського уряду перед Москвою. І в тому разі, коли

царський уряд мав власні резони для покарання того чи іншого гетьмана, такі звернення використовувалися серед інших аргументів для їхнього повалення (як це було у випадку з Демком Ігнатовичем 1672 р. чи Іваном Самойловичем 1687 р.).

Право вільної елекції полковників – так само, як і гетьмана, – належало до тих небагатьох наріжних «прав і вольностей», які, власне, і маркували поняття козацьких свобод, на оборони яких так рішуче козацтво виступало з кінця XVII ст. Відповідно й позбавлення козацтва цього права урядом Речі Посполитої, згідно з умовами «Ординації Війська Запорозького» 1638 р., стало однією з причин вибуху козацького повстання на початку 1648 р. Успішний перебіг повстання де-факто ліквідував будь-які обмеження королівської влади в цій сфері.

Утім, ускладнення державних функцій Війська Запорозького, що швидкими темпами відбувалось уже з літа 1648 р., а також суттєве зміцнення гетьманської влади за роки перебування на уряді Богдана Хмельницького об'єктивно підвели до трансформацій і цього, одного з наріжних, каменів військової демократії. Зміни стосувалися головно перебирання гетьманом прерогативи призначення та звільнення з полковничих урядів до своїх рук. За гетьманування Хмельницького спротив товариства стосовно такого стану речей у відомих нам документах не артикулюється. В умовах розгортання громадянської війни за гетьманування Івана Виговського, коли в опозицію перейшов не лише легітимний полтавський полковник Мартин Пушкар, а й самопроголошений громадою на противагу гетьманському ставленику миргородський полковник Степан Довгаль і деякі інші старшини, легітимність яких ставилася під сумнів гетьманським проводом, проблема правомочності обирання на полковництво чи позбавлення полковників влади набула неабиякої актуальності.

До так званих нових статей Юрія Хмельницького 1659 р. було записано норму, згідно з якою обрання полковників, як і інших старшин, мало відбуватися не за вказівкою гетьмана, а з волі товариства – «а чтобъ выбирать въ Войско полковниковъ на раді, кого межъ себя излюбятъ»[28]. Причому статті 1659 р. містили навіть заборону на призначення полковниками кандидатів з інших полків – вибирати на полковництво, «кого межъ себя излюбятъ изъ своихъ полковъ, а изъ иных полковъ въ полковники не выбиратъ»[29]. Так само не дозволялось обирати на полковництво, як і на інші старшинські уряди, іновірців – «Въ Войску ж Запорожскомъ всякимъ начальнымъ людеямъ, кроме православныхъ христіянъ, иныхъ ни которыхъ віръ людемъ впредь не быть». Не мали права посідати старшинські уряди й новохрещені іноземці. Обґрунтування як першого, так і другого вочевидь випливало з недавніх споминів про роль колишнього аріанина Юрія Немирича в розриві стосунків з Москвою та укладенні Гадяцької угоди 1658 р. Хоч у тексті договору про це було сказано більш узагальнено: «потому что отъ новокрещенныхъ многая въ Войску смута и междоусобіе зачинается, да имъ Войска Запорожского козакамъ чинятся налоги и тісноты»[30].

Отже, процедурі обрання на полковництво в статях 1659 р. приділено багато місця; у наступних договорах про цю прерогативу згадується вельми побіжно.

Аналіз практик, що мали місце в політичних відносинах Гетьманату другої половини XVII ст., вказує на той факт, що політичні реалії суттєво відрізнялися від правових приписів. Зокрема, виданий 22 липня 1676 р. універсал гетьмана Івана Самойловича охочекомонному полковникові Ілляшу Новицькому демонструє таку картину процедури обрання на полковництво: делегація від стародубської полкової старшини,

яка прибула до місця резидування гетьмана, порушила перед реґіментарем питання про дозвіл на проведення виборів; реагуючи на нього, Самойлович видав дозвіл на проведення виборів, обрав і вислав разом із стародубцями «отъ боку нашого значную особу» для контролю за перебігом процедури, а крім того, звернувся з наказом до охотницького полковника, аби той вислав на місце проведення ради дві сотні охотників для підтримання порядку – «на річи поглядай, якій межи ними станетъ порядокъ и дальшій ихъ будетъ прокгресъ»[31].

Більш активною роль реґіментаря була під час обрання на полковництво прилуцьке у квітні 1678 р. Виборам, як можна зробити висновок з універсалу Самойловича від 13 квітня 1678 р., передувала процедура добровільного зречення полковницького пернача Іваном Маценком[32]. Процедура заміщення вакансії проходила в гетьманській резиденції, у Батурині, за участі полкової старшини і «певного товариства». Відповідно прибулі до Батурина виборці-полчани за гетьманським «позволенем… згодливимы голосами своими на той полковницкий урядъ пана Федора Мовчана обволали и над себе вынесли». Реґіментар же зі свого боку підтвердив обрання Мовчана «цале на том старшинстві… знаючы бытии в Войску Запорозком заслужонного, годного и до ділностей рыцерскихъ способного мужа»[33]. Утім, зважаючи на місце проведення виборів, можна логічно припустити, що роль гетьманського уряду в ухваленні рішення була набагато важливішою.

Активну протидію намірам гетьмана розширити сферу свого впливу під час призначення та звільнення з полкових урядів чинила російська влада. Переслідуючи насамперед мету забезпечення сприятливих умов для контролю за політичними процесами в Україні, російський уряд намагався створити систему противаг гетьманській владі через посилення позицій полковників. У контексті цього завдання вельми актуальним виглядало завдання убезпечити полковників від самовладдя гетьмана у разі позбавлення їх влади.

Згідно з положеннями договору 1659 р., багато старшин, котрі зарекомендували себе вірною службою царю, практично виводилися з-під юрисдикції гетьмана, в тому числі отримували імунітет і в справі позбавлення їх владних повноважень без відповідного дозволу офіційної Москви. Ще й гетьману, як уже згадувалося, заборонялося відправляти полковників у відставку без узгодження цього питання на раді – «полковниковъ гетманъ безъ рады не повиненъ отставливать»[34].

Насправді ж, як у разі обрання на полковництво, так і у разі відсторонення небажаного старшини від влади прерогативи гетьмана були ширшими. Зокрема, процедура позбавлення полковника влади, принаймні з останньої третини XVII ст., передбачала надання реґіментарем відповідного дозволу та обов'язкову присутність при цьому його уповноваженого представника. Крім того, гетьмани вдавалися до проведення в гетьманській резиденції певних розслідувань причин відставки. Так, у березні 1679 р., коли полтавська старшина порушила перед Самойловичем клопотання про дозвіл на проведення перевиборів місцевого полковника, закидаючи йому різноманітні протиправні дії («на ихъ здоровя похвалки чинитъ, самихъ безчеститъ, перестает з винниками и броварниками и з иныхъ слугами»), вона водночас просила направити до них «особу якую енералную от себе… для одобрання от пана Левенца уряду его полковницького»[35]. Гетьман, будучи не згідним з волею полчан (як було в цьому випадку), міг відмовити в наданні такого дозволу, принаймні до з'ясування

додаткових обставин справи. У разі намагання опонентів відсторонити від полковництва Прокопа Левенця Самойлович розпорядився «дочекавши святого Воскресения Христова, посполу з ним же полковником до насъ в Батурин прибувают, а тут хоч би рудному батку, не толко ему полковникові, и кому иншому, если би ся міло що на якого показати несполгуют»[36].

В окремих випадках, як у згаданій вище справі з переобранням на прилуцьке полковництво 1678 р., могла спостерігатися процедура добровільного зречення полковницького пернача. Зокрема, тоді полковник Іван Маценко «доброволне зреклъся своего старшынства и за оное намъ подяковалъ»[37]. Принаймні саме така картина вимальовується зі змісту гетьманського універсалу від 13 квітня 1678 р. Хоча насправді «добровільність» зречення могла виявитися дуже умовною.

Опосередкованим свідченням зловживань гетьманської влади в сфері кадрової політики може слугувати вступна частина положень Конституції 1710 р., в яких ідеться про суть і порядок призначення на старшинство, насамперед на полковничий уряд, а також способи застереження корупційних дій під час реалізації гетьманом своїх повноважень: «…поневажъ всякіе на людей вірных тяжести, утиски и здирства походят найбарзій от властолюбних накупневъ, которіи, не фундуючися на заслугахъ своихъ, а прагнучи несытою пожадливостью, для приватного своего пожитку урядовъ войсковыхъ и посполитыхъ, прельщаютъ сердце Гетманское коррупціами и оными втыскаются, безъ вольного избранія, над слушность и право, то на уряды Полковничіе, то на иншые власты»[38].

З метою ліквідації безладу й недопущення посідання старшинських урядів «накупнями» укладачі Конституції постановляли: «абы Ясневельможный Гетманъ жадными, хочь бы найболшими, не уводячися датками и респектами, никому за корупціи урядов Полковничьихъ и иншыхъ войсковыхъ и посполитыхъ начальствъ не вручалъ и на сильно на оные никого не наставлялъ, лечь всегда, якъ войсковые, такъ и посполитые, урядники міютъ быти волными голосами, особливе зась Полковники, обираны…»[39].

Застерігаючи за громадою право вільної елекції, автори Конституції водночас ставили процес виборів (перевиборів) під контроль гетьманської влади, залишаючи за останньою право надання санкції на відповідні дії – «однакъ таковыхъ урядниковъ елекціи не безъ волі Гетманской отправоватися повинны»[40]. Крім того, за реґіментарем зберігалось і право затвердження результатів виборів («а по избранію владою гетманскою подтверживаны»)[41].

Утім, політичний розвиток Гетьманату після подій 1708–1709 рр. пішов зовсім іншим шляхом, аніж тим, яким його хотіли бачити автори Конституції 1710 р. У сфері кадрової політики в роки кардинальних реформ, започаткованих в Україні урядом Петра І, також відбулися принципової ваги зрушення. Зокрема, російській владі вдалося досягти значних успіхів у справі обмеження впливу гетьмана на обрання на полковництво та позбавлення полковників влади, а також загалом у справі підзвітності останніх своєму реґіментареві.

Уже відразу після подій, пов'язаних із розривом гетьмана Івана Мазепи з російською короною та переходом на бік шведського короля Карла XII, в оточенні царя Петра І було виразно артикульовано необхідність впровадження в російську політику щодо Гетьманату цілеспрямованого курсу, скерованого на приниження гетьман-

ської влади через потурання самовладдю полковників, виведення останніх з-під його контролю та перебирання на себе прерогатив реалізації кадрової політики. Так, у вже згадуваній доповіді київського генерал-губернатора Дмитра Голіцина щодо першочергових заходів із забезпечення в Україні спокою і гарантування непорушності російських інтересів, поданій на розгляд урядові 1710 р., серед іншого зазначалося: «Для нашей безопасности на Украйне надобно прежде всего посеять несогласие между полковниками и гетманом… надобно, чтобы во всех порубежных городех были полковники, несогласные с гетманом; если будут несогласны, то дела их все будут открыты»[42].

На необхідність активного втручання російської влади у кадрову сферу Гетьманату, зокрема у питання призначення на полковництво та відбирання у чинних полковників владних повноважень, указували практично всі вищі сановники з оточення царя, котрі були задіяні в українські справи. Зокрема, той же Дмитро Голіцин, крім своїх концептуальних пропозицій щодо формування урядового курсу в цій царині, рекомендував Петрові I змістити з урядів полтавського і корсунського полковників та й загалом звільнити зі старшинських урядів усіх тих, «которые были в измене (тобто брали участь у виступі Івана Мазепи. – *Авт.*) и произвесть на их место тех, которые хотя малую службу государю показали». Командувач російськими військами в Україні фельдмаршал Борис Шєрємєтьєв наполягав на негайному звільненні стародубського, лубенського, ніжинського і прилуцького полковників. Царський же резидент при гетьманському уряді Федір Протасьєв зі свого боку радив оновити керівництво в Полтавському, Гадяцькому і Ніжинському полках[43].

В умовах критичного загострення стосунків з Османською Портою, що врешті-решт таки вилилось у війну (Прутський похід Петра I 1711 р.), російський канцлер Гаврило Головін уважав недоречним і небезпечним («непристойным и небезопасным») вдаватися до таких радикальних дій у цій делікатній справі, що могли б спровокувати негативні наслідки. До того ж сановник резонно зауважував і той факт, що «не знаем заочно, кого на их место определить добрых и верных»[44].

Проте вже на початку 1715 р., коли вдалося відсунути від кордонів Російської держави зовнішню загрозу та через свого резидента в Україні виявити серед старшин «людей добрих і вірних» щодо царської влади, було видано указ Сенату, яким встановлювався новий порядок заміщення старшинських вакансій, принципово відмінний від тих практик організації влади, що існували в Гетьманаті раніше. Зокрема, сенатський указ від 22 січня 1715 р. наказував гетьманові негайно змістити зі старшинських урядів усіх тих осіб, «которые были в какой измене», а під час призначення на вакантні уряди полковій і сотенній старшині дозволялося вибирати лише 2-3 претенденти на старшинство, з числа яких гетьман спільно з царським резидентом і мали проводити призначення, «усматривая кто з них к тому уряду годне бать может, и которые всегда были к нам, великому государю, во всякой верности»[45]. І загалом, як випливає з тексту документа, аргументи вірності царському престолові під час номінування на уряд виступають чи не в ролі визначального чинника.

На практиці прерогативи російської влади в процесі заміщення полкових вакансій не обмежувалися лише участю резидента в ухваленні відповідного рішення гетьманом. Починаючи з 1710-х рр. офіційний Петербург почав вдаватися до практик прямого призначення свого кандидата на старшинство в Україну через видання від-

повідних сенатських чи іменних царських указів. Саме таким чином полковником до Гадяча було призначено сербського шляхтича Михайла Милорадовича або до Ніжина – сина царського вельможі графа Петра Толстого. Цікаво, що в першому випадку, аби створити для свого претендента відповідну вакансію, діючого полковника гадяцького Івана Чарниша царським указом було переміщено на уряд генерального судді.

Ще активніше подібна практика застосовувалася під час призначення на сотництво. Саме таким чином – через публікацію відповідних сенатських указів – сотниками в Україні стали балканські шляхтичі Федір Требинський і Гаврило Милорадович, колишній священик Федір Лісовський (останній спромігся заслужити царську ласку гіпертрофованими виявленнями вірнопідданських настроїв, до яких Петро I був особливо чутливим після подій, пов'язаних з виступом Івана Мазепи).

Апробована у 1710-х рр. практика з початком 1720-х рр. була концептуалізована в програмі заміни виборних козацьких полковників урядовцями з числа офіцерів російської армії, яких мали призначати винятково указами царя. Технологія перебирання владних повноважень передбачала реалізацію проекту в два етапи. На першому – в полкові центри Гетьманату призначалися російські офіцери як коменданти, що мали перебрати до своїх рук лише незначну частину повноважень полковника, а також налагодити контроль за його діями. Уже на другому етапі, під час створення сприятливих умов і формування відповідної суспільної думки, планувалося ліквідувати інститут виборних полковників, передавши всю повноту влади до рук колишніх комендантів.

Реалізуючи задумане, у середині липня 1722 р. комендантів було призначено до Полтави, Чернігова, Стародуба і Переяслава. Видана при цьому інструкція зобов'язувала, крім суто іманентних функцій (як-от: недопущення проникнення на ввірену їм територію лазутчиків з інших держав чи недопущення «тайных разговоров и пересилок» чужоземних дипломатів з місцевим населенням, охорони кордонів у порубіжних полках, дотримання виконання царських указів щодо так званих заповідних товарів тощо), слідкувати за діяльністю органів місцевої влади і міського самоврядування, а також відстежувати дотримання козацькою адміністрацією виконання розпоряджень центральної влади[46].

Сенатська ухвала від 12 липня 1722 р., якою було, власне, санкціоновано запровадження інституту комендантів, наголошувала на тимчасовому характері владних повноважень коменданта, що в майбутньому мав стати повноправним полковником, з уже іншими, безперечно ширшими, прерогативами («до определения полковничества»)[47]. Утім, досвід перехоплення владних повноважень на місцях представниками російської військової влади виявився доволі суперечливим. Насамперед чимало новопризначених у такий спосіб полковників виявилися не на висоті покладених на них сподівань. Крім того, загалом лояльні до російської влади члени місцевих старшинських корпорацій в умовах згортання надто радикальних реформ, розпочатих в Україні урядом Петра I, зуміли переконати центральну владу в доцільності призначення на вакантні полковничі уряди представників саме їхнього середовища. Отже, утвердилася практика кооптації російських офіцерів лише до деяких, переважно північних, полків Гетьманату. У решті адміністративних одиниць зберегли свої позиції козацько-старшинські корпорації.

Процедура обрання на полковництво, починаючи з накидання Війську Запорозькому умов нових статей 1659 р., передбачала обов'язкове приведення новообраних старшин до присяги цареві: «А кого новыхъ полковниковъ обирутъ, и тихъ новообранныхъ полковниковъ на вірное подданство и вічную службу привести къ вірі»[48]. Причому санкції до тих старшин, котрі б посміли не виконати цей припис, як видно вже з інших, прикінцевих, положень документа, були надзвичайно жорсткими: «Будет кто великому государю, его царському величеству, по святой непорочной евангельской заповіди… віры не учинитъ… тихъ людей по восковому праву казнить смертью»[49]. Зі свідчень пізніших джерел можна зробити висновок, що на практиці акт легітимізації влади новообраного полковника полягав насамперед у виданні відповідного гетьманського універсалу. Зокрема, по обранню у квітні 1678 р. на прилуцьке полковництво Федора Мовчана гетьман Самойлович, підтверджуючи законність обрання, «оразъ наъ універсал ему, поименованному полковникови Прилуцкому, подавшы, міти хочемъ и приказуемъ, абы оному все старшое и меншое полку Прилуцкого товариство, належное пошановане и во всемъ поволное послушенство отдавали»[50].

Як обов'язковий атрибут обрання на старшинство класифікує складання новопоставленим старшиною присяги вірності монархові й монарший указ 1715 р.[51]

Що характерно, норми Конституції 1710 р. також конституювали принесення присяги як обов'язковий атрибут вступу полковників та іншої старшини на уряд. Проте в цьому документі як об'єкт присяги, зрозуміло, фігурує не царська влада і навіть не шведський король як офіційний протектор козацької України, а «отчизна» – «повиненъ будете каждый зъ них, при обнятю свого уряду, на вірность и у отчині на зичливость къ рейментарови своему на захованье повинностей своихъ, якіе колвекъ до уряду чіего належатимутъ, формальную присягу, ведлугъ роты, публичне ухваленой, выконати»[52].

3. Інститут полкової старшини

Під час управління ввіреним йому полком полковник опирався на полкову старшину, склад якої майже повністю дублював склад гетьманського уряду – полковий обозний, полковий суддя, полковий осавул, полковий писар і полковий хорунжий (відсутнім є лише уряд бунчужного). Натомість згадки про інститут полкового хорунжого в джерелах регулярно зустрічаються від середини XVII ст., коли уряд хорунжого генерального ще не став постійно діючим. У першій чверті XVIII ст. в переписних книгах окремих полків знаходимо згадки про уряд «праперщика полкового»[53], що вочевидь є аналогом саме генерального бунчужного. Крім того, до полкової старшини іноді потрапляють і «арматний осавул», і «арматний хорунжий»[54].

Очевидно, близькими були й моделі службової ієрархії полкового та генерального рівнів. Щоправда, позиції полкового писаря, як і полкового обозного виглядають значно слабшими, аніж позиції їхніх аналогів у гетьманському уряді. Так, згідно з нормами договору 1654 р. (повторюваними без змін у цій частині в пізніших угодах), полковий осавул отримував щорічно на ранг 200 золотих польських і прибутки з млина, тоді як полкові писар і хорунжий були обмежені лише виплатою 50 золотих

польських. Про плату полкових обозних з нез'ясованих причин у договорах не йшлося, а на ранг полковнику призначалося 100 єфимків і прибутки з млина. Згідно із запропонованим урядом П.Тетері проектом сеймової постанови представницького органу Речі Посполитої 1664 р., полковникові та полковому осавулові передбачалося виділення на ранг млина, а першому з них – ще й прибутків з одного староства[55]. Варто зауважити, що, крім полковників, настільки великі пожалування на ранг були передбачені лише гетьманові. Отже, це недвозначно вказує на вельми високий соціальний статус цієї групи козацької старшини в ієрархічній структурі Війська Запорозького. Певну перевагу статусу полковника перед частиною генеральних старшин засвідчує й фактичний матеріал, що стосується взаємин Війська Запорозького з царем. Зокрема, у вже згаданій вище «Выписке краткой о дачах жалованья...», датованій кінцем 70-х – початком 80-х рр. XVII ст., розміри отриманої полковниками від царя натуральної платні з нагоди укладення перемир'я з турецьким султаном поступалися лише розмірам пожалування гетьмана і ледь-ледь генерального обозного, натомість перевищували винагороду інших генеральних старшин[56].

Завершуючи розгляд питання ієрархічної моделі полкового уряду, варто зауважити, що на початку становлення військово-адміністративної структури Гетьманату зустрічаються згадки щодо наявності не одного, а двох полкових хорунжих, один з яких є «першим»[57], отже, і старшим. У документах кінця XVII–XVIII ст. подібні факти виявляються вкрай рідко, що наштовхувало на припущення щодо відмови від такої практики. Утім, компут Полтавського полку, складений 1719 р., фіксує наявність двох полкових осавулів і двох полкових хорунжих[58], а перепис Полтавського полку 1732 р. містить указівку й на ієрархію стосунків між полковими осавулами, називаючи одного з них «осавулом полковим», а іншого – «другим осавулом»[59].

Порівняльний аналіз компутів 1719 р. та 1732 р. дає підстави говорити про існування практик поступового просування полковою службовою драбиною. Як видно з табл.5.2, перш ніж посісти 1732 р. уряд полкового обозного, Лаврентій Никитович уже більше десятка років обіймав посаду полкового осавула. Те ж саме можна стверджувати й про другого полкового осавула – Михайла Руденка, котрий перед тим був першим полковим хорунжим. Його ж колега, другий полковий хорунжий в 1719 р. Павло Герасимович, після звільнення Руденком уряду першого хорунжого переміститися на його місце. Водночас низка старшин – Антон Кованька, Тимофій Слуцький, Іван Левенець, Андрій Руновський, так само як і сам полтавський полковник Василь Кочубей, посіли уряди полкових старшин без належного досвіду адміністрування. Щоправда, для деяких названих старшин таке стрімке кар'єрне зростання можна пояснити тісними родинними зв'язками з колишніми полтавськими полковниками (Іван Левенець, Василь Кочубей) чи впливовими полтавськими старшинами (Антон Кованька).

З часом у практиках полкового урядування поширюється інститут так званого «наказничества», який прикладається як до уряду полковника, так і до урядів його помічників. Найбільшого поширення «наказничество» набуває у випадках з урядом полковника. Наказних, тобто тимчасово виконуючих обов'язки, полковників призначає сам полковник чи гетьманська адміністрація або на час відсутності повноважного урядовця в полку, або для керування частин полку в поході, або ж після відсторонення

Таблиця 5.2. **Реєстр полкової старшини Полтавського полку за 1719 р. і 1732 р.**[60]

Посада	1719 р.	1732 р.
Полковник	**Іван Черняк**	**Василь Кочубей** (син генерального судді В.Кочубея, онук полтавського полковника Ф.Жученка)
Обозний	**Климентій Нащинський**	**Лаврентій Никитович** (колишній другий осавул)
Суддя	–	**Василь Зеленський** (колишній гетьманський дозорця)
Писар	**Григорій Богаєвський**	**Андрій Руновський**
Осавул	**Григорій Буцький**	**Іван Левенець** (син полтавського полковника Прокопа Левенця)
Осавул другий	**Лаврентій Никитович**	**Михайло Руденко** (колишній перший полковий хорунжий)
Хорунжий	**Михайло Руденко**	**Павло Герасимович** (колишній другий полковий хорунжий)
Хорунжий другий	**Павло Герасимович**	
Осавул арматний	**Григорій Терещенко**	**Тимофій Слуцький**
Хорунжий арматний	**Яков Фиранка**	**Антон Кованька** (син полкового судді Олекси Кованьки)

повноправного полковника до нового обрання чи призначення. Нерідко справа не обмежувалася призначенням лише одного наказного полковника – їх могло бути два, три (особливо коли справа стосувалася розпорошення полку для участі у воєнних операціях зразу на кількох театрах бойових дій і, природно, керування полковою адміністрацією на місцях).

Виконувачами обов'язків наказного полковника здебільшого призначали сотників, причому переважно тих, котрі очолювали сотні в полкових центрах; рідше – полкову старшину і ще рідше – генеральних старшин (осавулів, бунчужних чи хорунжих). Перебування на уряді наказного полковника часто-густо ставало своєрідним трампліном для переміщення на повне полковництво або ж засвідчувало впливовість того чи іншого старшини в середовищі певної козацької корпорації.

У практиках адміністрування першої половини XVIII ст. гетьман або царський уряд вдавалися до застосування інституту «наказничества» для того, аби, уникаючи номінування «повного» полковника, зберегти уряд вакантним для призначення на нього свого протеже чи передачі фактичного управління полковими справами іншим владним структурам (наприклад, комендантам російських гарнізонів, розквартированим у полкових центрах Лівобережжя)[61].

4. Сотенне управління

Модель адміністративного устрою полку дублювалася на сотенному рівні, де владні повноваження реалізував сотник, опираючись на сотенну старшину – городового отамана, сотенного осавула (або ж кількох осавулів чи осавула і підосавула)[62], сотенного хорунжого та сотенного писаря.

Соціальний статус і соціальний престиж сотника істотно переважав решту членів старшинської корпорації низового рівня. Аналізуючи персональний склад старшин, що посідали сотницькі уряди, не важко помітити, що вже в першій половині XVIII ст. сотники формували доволі замкнуту соціальну групу, якій не була притаманна мобільність. Так, наприклад, порівнюючи компути Полтавського полку за 1719–1732 рр., помічаємо, що протягом усього цього часу сотницький уряд зберігають за собою: Василь Єфимович у Білицькій сотні, Григорій Потоцький у Кишеньківській, Павло Тройніцький у Келебердській. Яков Черняк значиться як сотник Першої полкової сотні в 1719 р. та 1721 р., а вже після його смерті в переписі 1732 р. на його місце вписано сина Григорія Черняка. Аналогічним чином проблему заміщення сотницької вакансії було розв'язано у Сокольській сотні, де на місце Федора Тимофійовича прийшов його син Федір Федорович, і Маяцькій, де Власа Прийму заступив Андрій Прийма. У двох із трьох реєстрах зустрічаємо згадки як про сотників Івана Гаєцького (Решетилівська сотня), Івана Тарнавського (Старосанжаровська), Павла Ждановича (Новосанжаровська), Павла Вакуленка (Келебердська), Йосифа Яковлєвича (Орлянська), Данила Ждановича (Царичанська), Стефана Василевича (Китайгородська), Гордія Савича (Нехворощанська). Двічі, у 1719 та 1732 рр., сотенний уряд у Великих Будищах обіймав Іван Сулима. Так само двічі владу до своїх рук перебирав суперник Сулими – Дмитро Колачинський, котрий сотникував перед 1719 р. і з 1721 р. і до самої смерті що, сталася перед 1732 р. Лише у випадку з реєстрами Другої полкової і Кобеляцької сотень виявити подібну довготривалість сотенної каденції чи своєрідне «успадкування» рангу нащадками діючого старшини не вдалося. Утім, за інформацією інших джерел, і Дмитро Колачинський, і Сава Михайлович (Тарануха) не обмежилися настільки коротким урядуванням, як може скластися враження з переписних книг. І принаймні до відомості 1721 р. їхні прізвища не потрапили суто із суб'єктивних причин, оскільки вони зберігали за собою уряд і надалі[63]. Непотрапляння їх до числа козацьких урядників 1732 р., як можна здогадатися з опосередкованих свідчень, пояснювалося тим, що на той час вони вже померли* [64]. Наступником же Колачинського на сотництві став також далеко «не випадковий» претендент, а син колишнього полтавського полкового судді Олекси Кованьки – Герасим.

Звертає на себе увагу й тенденція своєрідного «закріплення» за тим чи іншим старшиною чи старшинським родом певної адміністративної одиниці. Так, скажімо, лише у випадку з Йосифом Яковлєвичем простежуються практика пересідання із сотницького уряду в Переволочні на відповідний уряд в Орлі. Не можна також установити і побутування практики висунення на полкові старшинські уряди представни-

* Підтвердженням цьому слугує згадка про «вдову Савину Таранухину», а також успадкування сином Дмитра Колачинського його маєтностей.

ків сотенної адміністрації. Перші, як правило, рекрутувалися з числа значних козаків полкового центру.

Загалом же у межах усього Гетьманату з кінця XVII ст. сформувалося чимало сотницьких династій, які передавали владу від батька до сина протягом кількох поколінь.

Функціональні обов'язки городового отамана включали в себе прерогативи адміністрування в полковому центрі або гетьманській резиденції без зачіпання сфери військової. Утім, таке формальне обмеження не надто послабляло вплив цієї групи козацьких урядовців. Через це передовсім варто наголосити, що сам інститут городових отаманів існував лише у великих козацьких центрах – полкових містах, де було кілька козацьких сотень, або ж у гетьманській резиденції. У реєстрах козацької старшини відомості щодо городового отамана, як правило, містилися зразу ж після згадки про сотника полкової або першої міської сотні, перед отаманами курінними й іншою сотенною старшиною[65].

Нерідко уряд городового отамана посідали старшини, які або перед тим, або зразу ж по тому обіймали високі посади в службовій ієрархії Війська Запорозького, в тому числі й уряди полковників і генеральної старшини. Зокрема, саме такий шлях службового зростання пройшли стародубський полковник Тимофій Олексієвич і чигиринський – Федір Коробка, генеральні судді Павло Животовський, Герман Гапанович та Іван Домонтович, генеральний осавул Іван Ковалевський.

Важливе місце в структурі врядування посідали також курінні отамани, які здійснювали безпосереднє врядування козацькими громадами сотні. Кількість останніх коливалася від 2-3 до 5-6 осіб. І хоча згадки про них, на відміну від сотенного хорунжого чи осавула, у правових документах, що регулювали розміри щорічної рангової платні, не зустрічаються, історичні джерела, що відбивають перебіг політичних процесів, переконують в їхній важливій ролі, можливо, навіть у дещо більших владних можливостях, аніж інших козацьких урядників сотенного рівня, за винятком, звичайно, сотника і городового отамана (там, де останні були).

Допоміжним органом низової адміністрації були *місцеві ради*, які скликалися старшиною для обговорення та провадження найважливіших військових, адміністративних і судових справ.

Посади як полкової, так і сотенної старшини формально вважалися виборними. Однак на практиці на полковництво та важливі уряди полкової старшини призначав гетьман самостійно чи за згодою старшинської ради. Вища старшина дражливо ставилася до перебирання цієї важливої функції гетьманами до своїх рук і в боротьбі з цією тенденцією знаходила підтримку в російського уряду. Так, уже до Переяславських статей 1659 р. було включено положення про те, щоб гетьман «без рады и совіту всей черни» не призначав на полкові уряди та не скидав з них[66]. Надалі ця вимога неодноразово повторювалася й у положеннях Конституції 1710 р. набула такого вигляду: «Тоежъ право должны будуть и Полковники заховати и не постановляти, без вольного избранія цілой сотні, Сотников и иншихъ урядникові, для коррупцій и яких же колвекъ респектові, а для урядъ своїх приватныхъ не повинны такъ же отъ урядов отставновляти»[67].

Проте від початку XVIII ст. визначальною стала не думка старшини та «всієї черні», а позиція офіційного Петербурга. У середині 1709 р. уряд Петра I заборонив геть-

ману самостійно, без дозволу царя, здійснювати кадрові перестановки на полковому рівні[68]. Царський указ 1715 р. встановлював порядок, згідно з яким полковій і сотенній старшині дозволялось обирати 2-3 претенденти на уряд – «людей заслуженных и, не подозрительных в верности...», з-поміж яких гетьман спільно з резидентом царя обирали найдостойнішого і подавали його кандидатуру до Сенату[69]. Отже, затвердження призначення відтепер ставало винятковою прерогативою російського уряду.

У дійсності ж втручання центральної влади в справи кадрової політики української автономії було ще масштабнішим, оскільки з 1710-х рр. значного поширення набула практика призначення на полкові та сотенні уряди в Україну указами з Сенату чи канцелярії царя (а в 1720-ті роки – Малоросійської колегії) без будь-якого попереднього узгодження з гетьманським урядом чи місцевими органами влади. Нерідко російська влада призначала на старшинські посади без урахування адміністративних чи військових здібностей претендента, беручи до уваги лише ступінь його лояльності російському тронові[70]. Унаслідок цього виконавча владна вертикаль Гетьманату зазнавала суттєвих деформацій: в гетьманування І.Скоропадського не лише полковники, а й деякі сотники дозволяли собі ігнорувати розпорядження гетьманського уряду, орієнтуючись винятково на укази російської адміністрації[71]. Досить прикметно, що на заклик наказного гетьмана П.Полуботка негайно прибути до нього «...для пилного интересу без умедленія; за которого пріездом тот интерес ему тут обявлен будет...», надісланий полковникам наприкінці травня 1723 р., жоден зі старшини не з'явився[72].

Спостереження за персональним складом курінної старшини дає підстави стверджувати, що лише на цьому рівні козацького самоврядування традиції військової демократії зберігалися доволі тривалий час. Отже, і на посаді курінного отамана більше річного терміну козаки зазвичай не затримувалися.

5. Міські та сільські урядники

Окремішнє місце в політичній системі Гетьманату посідала структура міського і сільського врядування. Щодо населення міст, то воно так само, як і українська православна шляхта, в роки Національно-визвольної війни зберегло за собою «давні права і вольності», тобто традиційні форми, – «И хто был шляхтич, или казак и мещанин, и хто в каком чину наперед сево и какие маетности у себя имел, и тому б всему быть попрежнему»[73]. І якщо шляхетське (земське) самоврядування на території Української держави поволі занепадало внаслідок перебирання козацтвом на себе функцій народу політичного і злиттям шляхетства з козацької старшиною, то міське самоврядування розвивалося надалі. Юридично міста поділялися на дві групи – *магістратські* й *ратушні*. Перші з них користувалися магдебурзьким правом, одержаним переважно ще від польської влади і підтвердженим згодом гетьманами або царським урядом. За ним міста діставали самоврядування, податковий і судовий імунітет, право власності на землю, ремісничі та торговельні пільги тощо. Ним встановлювався порядок обрання міських властей, їхні управлінські функції, основи цивільного та кримінального права, норми оподаткування, регламентування діяльності ремісничих цехів і купецьких об'єднань тощо. На чолі міста стояв *війт,* який мав

«...містом радити і правити волосчанами, здавна до міста належачими... і їх судити, порядки винайдовати»[74]. Війта вибирало все поспільство і затверджував гетьман (з другої половини XVII ст. набула поширення практика затвердження результатів вибору царським урядом[75]). Влада війта була довічна[76]. Важливу роль у системі міського самоврядування відігравали виборні магістрати, які складалися з *ради* (*райці* на чолі з *бурмистром*) і *лави,* або *лавничого суду*. *Райці* відали адміністративно-господарськими справами: міським господарством, організацією оборони міста, збиранням торгових мит, підтриманням зв'язків з гетьманською адміністрацією та царськими воєводами. Члени лавничого суду (*лавники*) на чолі з війтом вершили судочинство з цивільних і кримінальних справ, виносили по них вироки, аж до смертних включно[77].

Давній устрій міського врядування був порушений тим, що частина міщан стала козаками і перейшла під владу полковника, сотника або городового отамана. Унаслідок цього в містах нерідко виникали конфліктні ситуації, породжені двовладдям. Козацька адміністрація неодноразово втручалася в міське господарство, захоплювала міські землі, сіножаті, млини і шинки, а міський патриціат, захищаючи давні привілеї, намагався поширити свою владу й на козацьке населення міст.

Управління малих містечок, населення яких не володіло правами магдебургії, зосереджувалось у ратуші, на чолі якої стояв *городовий отаман*. Ратуша підлягала компетенції загальної козацької влади в краю.

У містах, які користувалися магдебурзьким правом, існував також поділ міщан за соціопрофесійними ознаками – на окремі цехи. Останні користувалися внутрішньою автономією й мали власну структуру самоврядування.

Населення сільських поселень зазвичай складалося з двох соціальних груп, які формували дві громади – козацьку (якщо в цьому селі існував козацький курінь) і поспільську. На чолі першої стояв курінний отаман. Другу очолював виборний війт – якщо село належало до категорії так званих вільних військових поселень. У тому ж разі, коли в селі мешкали залежні, підданські селяни, громаду очолював староста, якого призначав державець цього села. У разі, коли мешканці села відбували повинності кільком власникам чи державцям, старост назначали до кожної громади окремо. Реалізовувати делеговані громадою чи державцею села владні функції війтам і старостам допомагали так звані осавульці та десятники. На них покладались обов'язки поліційної служби, організації комунікаційної сфери тощо.

Як у містах, так і в сільських поселеннях мешкали різні соціальні групи, що користувались імунітетом щодо місцевих органів влади і самоврядних інституцій. Зокрема, саме до числа останніх належали так звані протекціоністи, що перебували під покровительством генеральної і полкової старшини, іноді навіть сотенної, а також окремих російських вельмож[78]. Крім того, існували соціопрофесійні групи – «бобровники», стрільці, «полубничі», слюсарі тощо, які зазвичай проживали на певних, визначених законодавчо територіях і виконували різного роду повинності та служби, що забезпечували життєздатність гетьманського двору. У питаннях судочинства й адміністрування вони підпорядковувалися центральним судовим і владним інститутам, а на місцях користувалися правом внутрішнього самоврядування.

Посилання до розділу 5

1 *Крип'якевич І.П.* Богдан Хмельницький. – Л., 1990. – С.230.
2 *Смолій В.А., Степанков В.С.* Українська національна революція XVII ст. (1648–1676 рр.). – К., 1999. – С.44.
3 Див.: *Слабченко М.Е.* Малорусский полк в административном отношении. – О., 1909. – С.30.
4 Там само.
5 *Смолій В.А., Степанков В.С.* Українська державна ідея. Проблема формування, еволюції, реалізації. – К., 1997. – С.35.
6 Див.: *Реєстр* Війська Запорозького 1649 року. – К., 1995. – 592 с.
7 Див.: *Літопис* Самовидця / Вид. підготував Я.І.Дзира. – К., 1971. – С.22.
8 Див.: *Акты*, относящиеся к истории Южной и Западной России, собр. и изданные Археографической комиссией (далі – Акты ЮЗР).– Т.7. – С Пб., 1872. – С.289, 295, 302.
9 *Лятошинський М.В.* Історичний курс територіального складу Полтавщини // Іст.-географ. зап. – К., 1928. – Вип.3. – С.204; *Gajecky G.* The Cossacck Administration of the Hetmanate. – Cambridge, 1978. – Vol.2. – P.355-356.
10 *Сотенно-полковий* устрій Гетьманщини // Реєстр Війська Запорозького 1649 року. – К., 1995. – С.500-503.
11 *Маркевич Н.* История Малороссии. – Т.5. – М., 1843. – С.109.
12 Складено на основі: *Акты* ЮЗР. – Т.9. – С.907-910.
13 Порів.: *Слабченко М.Е.* Малорусский полк… – С.39.
14 *Реєстр* Війська Запорозького 1649 року... – С.463-470.
15 *Переписні* книги 1666 року. – К., 1933. – С.209.
16 *Компут* всего полку Полтавского… 1719 року / Національна бібліотека України ім. В.І.Вернадського НАН України, Інститут рукопису (далі НБУ ім. В.І.Вернадського НАН України, ІР). – Ф.І. – Спр.І 54480. – Арк.1-188; *Компут* всего товариства… Полтавского в сотнях через ревізію справлєнний в року 1721 / НБУ ім. В.І.Вернадського НАН України, ІР. – Ф.І. – Спр.І 54481. – Арк.1-210.
17 Див.: *Документы* Богдана Хмельницкого, 1648–1657 (далі – ДБХ). – К., 1961. – С.178-180; *Універсали* українських гетьманів від Івана Виговського до Івана Самойловича (1657–1687). – К.; Л., 2004. – С.734; *Сулимовский* архив. – С.80.
18 *ДБХ*. – С.178-179.
19 Там само. – С.179-180.
20 Ширше див.: *Горобець В.* Білорусь козацька: полковник Іван Нечай та українські змагання за Південно-Східну Білорусь (1655–1659). – К., 1998.
21 *ДБХ*. – С.470-471.
22 Опубліковано в: *Універсали* українських гетьманів. – С.734.
23 *Універсали* українських гетьманів. – С.734.
24 Див.: *Горобець В.* Присмерк Гетьманщини: Україна в роки реформ Петра І. – К., 1998. – С.86-92.
25 Інструкцію опубліковано в: *Чтения* Общества исторических древностей российских. – С Пб., 1862. – Кн.4.
26 *Слабченко М.Е.* Малорусский полк. – С.70.
27 *Універсали* українських гетьманів. – С.120.
28 Там само. – С.119.
29 Там само.
30 Там само.

31 Там само. – С.705.
32 Там само. – С.734.
33 Там само.
34 Там само. – С.119.
35 Там само. – С.734.
36 Там само. – С.744.
37 Там само. – С.734.
38 *Источники* малороссийской истории, собр. Д.Н.Бантышем-Каменским. – Ч.2. – М., 1859. – С.251-252.
39 Там само. – С.252.
40 Там само.
41 Там само.
42 Ширше про цей аспект проблеми див.: *Горобець В.* Присмерк Гетьманщини… – С.64-66.
43 *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен. – Т.16. – С.32, 33, 286, 290.
44 Там само. – С.286.
45 *Материалы* малороссийской истории, собр. Судиенком. – Ч.2. – С.276.
46 *Російський* архів давніх актів (далі – РДАДА). – Ф.248. – Оп.29. – Спр.1759. – Арк.206-209; ширше див. *Горобець В.* Присмерк Гетьманщини... – С.212-218.
47 *РДАДА*. – Ф.248. – Оп.29. – Спр.1760. – Арк.71, 91.
48 *Універсали* українських гетьманів. – С.119.
49 Там само. С.122.
50 Там само.
51 *Материалы* малороссийской истории. – Ч.2. – С.276.
52 Там само. – С.249.
53 Див.: *Компут* всего полку Миргородского старшины полковой, значкового полкового товарищества, старшины сотенной, атаманов и рядовых козаков… року 1723 / ІР НБУ. – Ф.І. – №54479. – Арк.6зв.
54 *Компут* всего полку Полтавского… року 1719 / ІР НБУ. – Ф.І. – №54480. – Арк.2; Видение полкового города Полтави… сего 1732 года юля 16. – ІР НБУ. – Ф.І. – №54335. – Арк.1.
55 Див.: *Горобець В.* Козацький Гетьманат у соціальній структурі Речі Посполитої: проект устроєвої моделі гетьмана Павла Тетері з року 1664 // Молода нація. – 2000. – №1. – С.40-61.
56 *Источники* малороссийской истории… – Ч.1. – С.275.
57 *ІР* НБУ. – Ф.ІІ. – №15408. – Арк.2-3.
58 *Компут* всего полку Полтавского… року 1719 / ІР НБУ. – Ф.І. – №54480. – Арк.2.
59 *Видение* полкового города Полтави… сего 1732 года юля 16 / ІР НБУ. – Ф.І. – №54335. – Арк.1.
60 Складено за: *Компут* всего полку Полтавского… 1719 року... – Арк.2; Виденіє… 1732 года… – Арк.1.
61 Ширше про це див.: *Горобець В.* Присмерк Гетьманщини... – С.209-240.
62 *Дядиченко В.А.* Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII – початку XVIII ст. – К., 1959. – С.252-255, 269-270. Щоправда, М.Слабченко, розглядаючи структуру сотенного управління Гетьманату в другій половині XVII–XVIII ст., обмежувався згадками лише про сотника, городового отамана, писаря і курінного отамана. Див.: *Слабченко М.Е.* Малорусский полк в административном отношении: Ист.-юр. очерк. – О., 1909. – С.126.
63 Див.: *Gajecky G.* The Cossack Administration… – P.533, 541.

64 *Виденіє*... 1732 года... – Арк.128.
65 *РДАДА*. – Ф.229. – Оп.2. – Спр.52. – Арк.337зв.; Спр.54. – Арк.10, 934, 942 зв.
66 *Акты* ЮЗР. – Т.4. – С.262-269.
67 *Источники* малороссийской истории... – Ч.2. – С.252.
68 Там само... – С.228-230.
69 Там само. – С.275-276.
70 Див.: *Горобець В.* Присмерк Гетьманщини... – С.64-66; 219-223.
71 Див.: *Лазаревский А.* Очерки малороссийских фамилий: Галаганы // Русский архив. – 1875. – Т.1; *Моравский С.* Федор Лисовский (1709–1722) // Киев. старина. – 1891. – Кн.IX, X; *Левицький О.* З розстриги сотник // Літературно-Науковий Вісник. – 1918. – Кн.1.
72 *Журнал*, си есть насущная записка діл, в войсковой енералной канцеляріи приключаючыхся... – С.128; *Горобець В.* Присмерк Гетьманщини... – С.148.
73 *Воссоединение* Украины с Россией: Док. и материалы. – М., 1954. – Т.3. – С.464.
74 *Чтения* в историческом оюществе Нестора Летописца. – 1890. – Кн.4. – С.98; *Крип'якевич І.П.* Богдан Хмельницький. – С.241.
75 *Борисенко В.Й.* Соціально-економічний розвиток Лівобережної України в другій половині XVII ст. – К., 1986. – С.32.
76 *Акты* ЮЗР. – Т.10. – С.614.
77 *Борисенко В.Й.* Назв. праця. – С.32-33.
78 *Компут* всего полку Полтавского… 1719 року / НБУ, ІР. – Ф.І. – Спр.І 54480. – Арк.188; *Компут* всего товариства… Полтавского в сотнях через ревізію справлєнний в року 1721. – Там само. – Ф.І. – Спр.І 54481. – Арк.210; *Виденіє*… 1732 года. – Там само. – Ф.І. – Спр.І 54335. – Арк.569.

Розділ 6. Державна служба в українських губерніях Російської імперії

Державна служба в українських губерніях формувалася під впливом верховної влади. Ламаючи попередні державно-етнічні утворення на приєднаних територіях, вона змушувала місцеву еліту підпорядковуватися центру. Як і будь-який інший, російський абсолютизм потребував розгалуженого, чисельного, гнучкого та податливого чиновництва. Виокремившись у самостійний рід занять, служба монархові перебувала в тісній єдності з системою органів державної влади, структурні основи якої були закладені Петром І з використанням швейцарського камералізму. Пріоритетом у підборі персонального складу для вищих інституцій виступали ділові якості, які суттєво підважили практику призначення за знатністю походження, як і призначення імператором замість відхиленого представницько-виборного принципу. Зміцнення абсолютної петровської монархії супроводжувалося створенням Сенату, Синоду та галузевих колегій, взірцем для яких служили європейські форми бюрократичного управління. Діяльність установ базувалася на нормативно-законодавчих актах, які запроваджували раціональні принципи управління, як-от: колегіальність, підпорядкованість, розмежування адміністративних, фінансових, військових і судових функцій, контроль за посадовцями.

У наступні періоди вищі органи влади, хоча й набували нових форм, але продовжували функціонувати як законодорадчі інституції при імператорах. Олександр І під враженням деспотії Павла І та під впливом спілкування з Лагарпом почав сумніватись у правомірності необмеженого самодержавства, однак із конституційних проектів М.М.Сперанського запровадив лише Державну раду та надав Сенатові статусу вищого органу суду й нагляду. Микола І в основу державного апарату поклав концепцію поліцейської держави з чітко визначеними функціями посадовців і напрямками діяльності установ усіх рівнів. Набула значення вищої державної інституції Власна його імператорської величності канцелярія, через яку з імператором спілкувалися вищі державні посадовці. Однак і в цей час роль Державної ради зростала як через збільшення законодавчих актів, так і через перебування в її складі членів імператорської фамілії. За Олександра ІІ нею були

розглянуті законопроекти Великих реформ, а у наступні десятиліття її новостворений департамент промисловості, науки і торгівлі ухвалив закони про діяльність банків, акціонерних товариств, компаній. Цей вищий орган було модернізовано 1906 р., внаслідок чого половина його складу формувалася на виборчому принципі, а сам він став законодавчою палатою Державної Думи.

Потреба представницького органу з'явилася ще за Олександра I у проекті М.М.Сперанського 1810 р., повторилася в урядових пропозиціях П.О.Валуєва 1863 р. і великого князя Костянтина Миколайовича 1880 р., однак утілилася лише через соціальні потрясіння, коли скликаній 1905 р. Державній Думі Микола II надав законодавчі права, обмеживши її прерогативи питаннями форм державної влади, зовнішньої політики, армії, правопорядку та державних позик. 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 одноосібно призначати та звільняти вищих посадовців (4-1-го класу, в тому числі й голову Ради міністрів). У результаті цього російське самодержавство еволюціонувало в бік конституційної монархії.

Налагодження ефективного управління основними галузями викликало появу міністерської системи (1802 р.) у складі восьми міністерств, яка вже за французьким взірцем замінила колегіальний принцип керівництва одноосібним з безпосередньою відповідальністю міністра перед верховною владою, з можливістю визначати шляхи розвитку відомства, типовою структурою та уніфікованою системою діловодства. Підпорядкованість міністерств Сенатові змінилась залежністю від імператора та Комітету міністрів (1802 р.). Останній став центральним координаційним органом, який забезпечував єдність у діяльності міністерств до Великих реформ. Завершення промислової революції 1880–1890 рр., активне залізничне будівництво, розвиток сільського господарства сприяли заснуванню кількох нових міністерств, поліпшенню міністерської структури для керівництва новими галузями.

Курс на зміну всього спектра державного життя спонукав створення Ради міністрів (1857 р.) – прообразу уряду, який очолював імператор і під керівництвом якого напрацьовувалися реформи. Припинення її діяльності 1882 р. реанімувало Комітет міністрів (до 1906 р.), коли під тиском соціальних конфліктів верховна влада, прагнучи результативного функціонування, відновила Раду міністрів. На відміну від західноєвропейської практики, і цього разу вона не стала повноцінним урядом, оскільки голова та члени Ради міністрів несли відповідальність перед імператором, а не перед Державною Думою.

Державна влада формувала органи місцевого управління також тривалий час, вдосконалюючи адміністративно-територіальний поділ, згідно з яким розміщалися установи як регіонального, так і губернсько-повітового рівня. Розпочата Петром I і завершена Катериною II адміністративна реформа поширювалась і на Гетьманщину, і на тільки-но включені до складу імперії території Правобережної та Південної України разом із Кримом, де також запроваджувалася більш-менш струнка мережа державних установ, яка протрималася практично без змін до 1917 р.

Верховна влада після ліквідації гетьманського правління (1764 р.) недовго переймалася пошуком шляхів формування нової бюрократії, податливість якої за-

безпечила б політичну централізацію імперії. Вона скористалася служилим станом у Гетьманській державі[1], як і прагненням української козацької старшини закріпити за собою земельні багатства. У матеріалах Законодавчої комісії 1767 р. Катерина ІІ зауважила позицію члена Академії наук, вихідця з ніжинських греків М.М.Мотоніса, який як депутат від Гадяцького, Миргородського та Полтавського полків висловився за набуття дворянства шляхом особистих заслуг на військовій або статській службі, а не через походження[2]. Вміло маневруючи між різними угрупованнями української еліти, верховна влада, і зокрема президент Малоросійської колегії й одночасно генерал-губернатор Петро Рум'янцев, використали інститут державної служби для інтеграції української еліти до управлінського механізму Російської імперії, у тому числі і до вищих органів влади (варто назвати лише кар'єру канцлера О.А.Безбородька або статс-секретаря Д.П.Трощинського), і до місцевого управління. Під час формування кадрового складу Київського, Чернігівського і Новгород-Сіверського намісництв (1781 р.) він сприяв переходові переважаючих тут військових чинів на цивільну службу, а також чітко визначив критерії переходу строкатої та чисельнішої від російської місцевої старшинсько-козацької знаті до дворянського привілейованого стану.

Правобережна Україна, яка ввійшла до складу імперії після поділу 1795 р. Речі Посполитої, уже без тривалого переходового періоду одержала російський адміністративний устрій. Як і П.О.Рум'янцев, генерал-губернатор М.М.Кречетников, генерал-губернатор краю, отримав від Катерини ІІ чіткі вказівки та право попервах практично самому формувати кадровий склад російських державних установ[3]. Хоч у складі Російської імперії міста і на Лівобережжі, і на Правобережжі продовжували управлятися за європейською моделлю магдебурзького права з магістратами та ратушами.

На півдні Росії вдалося ліквідувати практично відразу два державних утворення: Кримське ханство і Запорозьку Січ. Незважаючи на те що ханство тривалий час перебувало у васальній залежності від османського султана, воно мало власний чиновницький апарат, армію, чеканило монету. Зростаюча міць північної імперії послабила його залежність від Туреччини. Тож Катерині ІІ після переможної російсько-турецької війни не довелося довго, як у Гетьманській державі, миритися з самостійністю хана Гірея і вже 1783 р. було оголошено про приєднання Кримського ханства до Російської імперії.

Апробований спосіб підтримки лояльних аристократичних родин татарської знаті з підтверджувальними листами беям на посади каймаків і кадіїв та надання мурзам права доводити своє шляхетське походження для переведення до російського дворянства зіграли свою роль, незважаючи на короткотривалу перерву при Павлі І, який 1798 р. заборонив Сенату надавати мурзам дворянство. Залучаючи на службу нове чиновництво, Російська держава отримала бажану стабільність на колись неспокійному півдні. Для підтримки цієї рівноваги Олександр І, як і Катерина ІІ, сприяв переходові на військову службу мурз, висловившись багатозначно про начальника штабу 2-ї армії в Криму татарина О.Я.Рудзевича, що той через добру службу йому цінніший, ніж будь-який гербовий («столбовой») дворянин[4].

Запорозька Січ, зберігаючи певний час автономний статус щодо Гетьманщини і Російської держави, мала власну систему управління з виборними кошовим отаманом, суддею, писарем, осавулом, які зосереджували в своїх руках військову, адміністратив-

ну і судову владу. Верховна влада з середини XVIII ст. почала активно підміняти виборний принцип на призначуваний, а зміну кордону внаслідок Кючук-Кайнарджійського мирного договору використала для силової ліквідації Запорозької Січі, цієї «дивної республіки», – як про неї висловилася Катерина II.

На набутих територіях верховна влада запроваджувала традиційну структуру адміністративного управління з призначуваними нею посадами (генерал-губернатор або намісник, губернатор, губернське правління, казенна палата та приказ громадської опіки, земські справник, суд, казначейство). При цьому імператриця дозволила поєднати два принципи – призначуваний для адміністративної влади, за винятком повітової посади земського справника, та виборний – для судової. Завершуючи юридичне оформлення станів, вона заснувала корпоративні інституції на самоврядних принципах, що створювало враження їхньої активної участі в місцевому управлінні[5].

Наростаючі соціально-господарські потреби спонукали проведення реформи місцевого управління 1860–1870-х рр., унаслідок яких значні повноваження дістали земські та громадські (міські) установи – органи місцевого влади. Вони функціонували на нових для імперії принципах: виборності, розділу розпорядчих і виконавчих повноважень і самоврядування. Їхня соціальна база була значно ширшою за наявні раніше станові установи. Запроваджувані реформи в українських губерніях набували відмінних ознак, якщо порівнювати їх як з внутрішніми, так і з іншими набутими Росією територіями. Неоднакова соціоетнічна структура суспільства в прикордонних регіонах була складнішою від центральних губерній і глибиною традицій попередніх державних утворень, і ступенем лояльності еліт, і геополітичним положенням. Верховна влада змушена була не лише зважати на ці особливості, а й враховувати їх під час організації місцевої мережі владних інституцій і в ході формування бюрократичного апарату. На українських територіях до початку XX ст. затрималися генерал-губернаторства з надзвичайною концентрацію влади в руках довіреної особи імператора, тоді як у внутрішніх губерніях вони були ліквідовані ще в 1830-х рр. Прикордонним положенням країв, де дислокувалися значні військові сили, пояснюється триваліше функціонування військових губернаторів (до 1860-х рр.). Ці ж чинники вплинули й на запровадження у південних містах градоначальств, які функціонували поруч із губерніями та Новоросійським і Бессарабським генерал-губернаторством. Органи місцевого самоврядування, як і органи судової влади, в українських губерніях засновувалися з великим часовим відривом від центральних губерній та обмеженням їхніх повноважень, зокрема на Правобережній Україні. Реорганізація адміністративного управління в українських землях і Криму базувалася на зримій залежності верховної влади як від використання європейських моделей, так і від регіональних особливостей приєднаних територій.

Роль і чисельність управлінського апарату зросла зі зміною соціальних пріоритетів, з орієнтацією Петра I на обов'язкову пожиттєву служб дворян, але ухиляння від неї останніх вплинуло на налагодження обліку, як і контролю за діяльністю державних службовців. У Сенаті запроваджувалися посади генерал-прокурора та герольдмейстера, згодом Герольдмейстерської контори (1722–1800 рр.): перша, щоб наглядати за діяльністю державного апарату, а друга, щоб стежити за проходженням дворянами військової служби та переведенням їх на цивільні посади[6]. Під час неодноразових змін

структури Сенату Герольдія як його складова залишалася вищою координаційною інституцією за заповненням державних посад, присвоєнням чинів і нагород. Зокрема в її експедиціях створювалися тимчасові столи для з'ясування справ, пов'язаних з кооптацію етнічних еліт набутих імперією територій до складу російського дворянства. У першій експедиції на основі указу від 19 липня 1834 р. функціонував другий стіл у справах польської шляхти. 1848 р. Герольдія була перетворена на Департамент герольдії Сенату, який продовжував до 1917 р. забезпечувати облік управлінського апарату дворянського походження та призначення пенсій. У його третій експедиції здійснювалося заміщення вакансій голів судових палат і совісних судів. На основі височайшого указу 6 червня 1858 р. у цьому Департаменті зосередилися всі справи щодо присвоєння чинів. Виконання Герольдією завдань обліку привілейованого стану тісно переплітало з чиновницькою службою, що не зайве й на структурному рівні увиразнює її дворянське походження[7]. На час проведення реформ, зокрема аграрної та судової 1860-х рр., перший департамент Сенату схвалював призначення на посади мирових посередників, мирових суддів, присяжних засідателів.

Кадрові функції Сенату суттєво доповнювала Власна його імператорської величності канцелярії. Вона 1826 р. отримала від Миколи I повноваження забезпечувати політику держави у формуванні бюрократичного апарату, який імператор уважав найважливішою ланкою державного управління. Кожне з відділень Канцелярії займалося певними справами, зокрема, в першому – з'ясовувалися потреби заснування нових державних установ і коло їхніх повноважень, а також забезпечувався централізований облік чиновницького складу держави. У першому відділенні, Інспекторському департаменті цивільного відомства (1846–1858 рр.), розглядалися питання особистого складу, призначення, звільнення, нагороди та пенсійне забезпечення. Друга його експедиція завідувала присвоєнням чинів тим, хто служив у губернських установах, переймалася службою виборних посадовців; третя – призначенням і звільненням, схваленням на посадах. Надзвичайна централізація управління кадрами викликала спеціальний розгляд цього питання Комітетом міністрів 1858 р., який прийняв рішення ліквідувати Інспекторський департамент. У наслідку присвоєння чинів знову було передано Департаменту герольдії Сенату, службові переміщення чиновників 14-8-го класу доручено губернській адміністрації. Питання про вищі чини (4-1-й клас) вирішував імператор, а щодо чинів 6-го та 5-го класів, то вони перебували у віданні міністрів і головноуправляючих[8]. Місце ліквідованого Інспекторського департаменту посів Комітет опіки заслужених чиновників, який займався призначенням пенсії та різного роду допомоги тим, хто втратив працездатність на службі, а також компенсаціями чиновницьким сім'ям.

Третє відділення Власної його і. в. канцелярії, що функціонувало як вища політична поліція, у своїй розгалуженій структурі мало експедицію, яка спеціально займалася злочинами, що їх здійснювали чиновники під час виконання своїх посадових обов'язків. Незважаючи на структурні зміни Власна його і. в. канцелярія продовжувала з'ясовувати умови відбування державної служби, зокрема відала нагородами, що в кінцевому підсумку вилилось у створення спершу Нагородної комісії (1892 р.), а 1894 р. – Комітету про службу чинів цивільного відомства та про нагороди[9]. У подальшому контроль верховної влади за державною службою перебрав на себе Ін-

спекторський відділ Власної його і. в. канцелярії (1894 р.), який до 1917 р. займався особовим складом держслужбовців, дотриманням законності під час виконанні обов'язків і забезпечував його централізований облік.

Контроль як обов'язкова складова діяльності влади почав формуватись у певну систему внаслідок петровських реформ. Сенат спершу направляв ревізійні комісії для перевірки установ і посадових осіб, зокрема губернаторів, з огляду на периферійні донесення, в тому числі й скарги місцевого населення. Згодом ці функції почала виконувати Розправна палата[10]. Постійні ревізії спонукали до поділу імперії на вісім регіонів та укладення інструкцій з чітким спрямуванням їхнього проведення. Відбувалася й спеціалізація контролю за сферами діяльності, зокрема, Юстиц-колегія контролювала судову діяльність губернаторів. Неефективність такого ревізування покликала до життя фіскальну службу в складі Сенату та губернських правлінь, яка забезпечувала контроль за діяльністю чиновників центрального і місцевого апарату, але таємним чином. Її через непопулярність було підпорядковано прокурорській системі нагляду. Павло I відновив посаду фіскалів на західних територіях імперії, а 1799 р. її було запроваджено в Подільській, Волинській і Київській губерніях[11].

Система прокурорського нагляду як більш життєздатна охопила всю ієрархію влади, як адміністративних, так і судових установ від низу до верху, а з набуттям чинності «Учреждений для управления губерний Российской империи» (1775 р.) посади прокурорів запроваджувались і в українських намісництвах. Покликані захищати інтереси держави, вони запроваджувалися в кожній губернії, як і стряпчі при верхньому земському суду, губернському магістратові, верхніх розправах. За Олександра I створюється окреме відомство – Головне управління ревізій державних рахунків, на яке покладався контроль за законністю та дисципліною у фінансовій сфері. Його реформування 1860-х рр. завершилося створенням центрального (Рада державного контролю), губернського (контрольна палата) та відомчого (залізниці, будови, порти) апарату державного контролю.

Отже, можна стверджувати, що Російська держава формувала бюрократичний апарат, створюючи паралельно систему інституцій, що забезпечували облік чисельного та соціального складу державної служби й організовувала контроль за ефективністю її діяльності.

У своєму розвитку державна служба в українських губерніях імперії пройшла кілька етапів, визначальним з яких став етап дворянської бюрократії, коли кожний стан, хай і не до кінця сформований, виконував повинності на користь монарха, а вищі державні посади обіймали за знатністю соціального походження. Система одноразових доручень поступилася постійній і спеціалізованій службі з державними посадами, повністю залежними від верховної влади[12].

Державна служба формувалася відповідними правовими актами. «Генеральний регламент» 1720 р. та «Табель про ранги» 1722 р. раціоналізували її, визначивши чітку систему залежності посад і чинів, порядок проходження служби, починаючи з найнижчих рангів, суттєво перемістивши наголос на особисті заслуги, і поділили її на дві групи: табельне чиновництво та канцелярських службовців. Ці акти узалежнили її від суб'єкта верховної влади, ототожнивши службу імператорові зі службою державі та батьківщині. Віддаючи управління до рук апарату, верховна влада регламентувала

державну службу до деталей і дрібниць – чиновник міг виконувати її розпорядження, практично не роздумуючи. Разом із тим законодавчі акти укладалися з урахуванням європейських взірців, що сприяло запровадженню раціональних механізмів державного управління.

«Учреждения для управления губерний Российской империи» (1775 р.) і Жалувана грамота дворянству (1785 р.) дали початок наступному етапу. Звільнивши дворянство від обов'язкової державної служби, Катерина II запропонувала відбування її в місцевих установах і залишила чин з його впливом на соціальне становище, чим зберегла стабільність у середовищі російської бюрократії.

Маніфестом від 6 грудня 1831 р. про дворянські вибори Микола I зрівняв виборчу службу з призначуваною, поширив на неї «Табель про ранги» і відповідальність за її відбування. Вже наступного 1832 р. було укладено «Свод уставов о службе гражданской», який поділявся на «Свод устава о службе по определению от правительства», «Свод устава по выборам» і «Свод устава о пенсиях и единовременных пособиях». «Положение о порядке производства в чины по гражданской службе» (1834 р.) запровадило, крім походження, ще два критерії службового зростання: «усердие» і вислуга років. Вони між собою пов'язувалися нагородженням знаками «За отличие» та «Беспорочная служба», що уможливлювало скорочення термінів одержання чину, а відповідно і посади. Завдяки цим законодавчим актам державна служба отримала правове оформлення та виявила певні особливості її відбування. Посади повітових предводителів дворянства, що у колишніх польських і малоросійських губерніях перебували у 5-му класі, в інших – у 7-му, тепер зрівнювалися 6-м класом. Враховувалася специфіка державної служби на півдні України: надаючи виборне право дворянам Таврійської губернії і Бессарабської області, вона зважали на розмір прибутку, який ті отримували від володіння землями і садами, а на розмір маєтку уваги не звертала.

До наступного впорядкування державної служби верховна влада звернулася лише 1896 р., додавши до попередніх ще два законодавчі акти: «Положение об особых преимуществах гражданской службы в отдаленных местностях, а также в губерниях Западных и Царства Польского» та «Уставы эмеритальных касс гражданского ведомства». Тоді ж правники визначили зміст державної служби як сукупність публічно-правових відносин, що виникають між державою та її службовцями під час впровадження державних завдань у сферах соціального і громадського життя, коли ті діють від імені держави, наділяючись при цьому необхідними повноваженнями і правами[13].

Низкою актів верховна влада нормувала проходження служби, порядок призначення на посади й умови кар'єрного зростання, вимагаючи від посадовців відповідального виконання обов'язків у ході реалізації державної політики. За Миколи I набув чинності порядок різноманітних стягнень: за невчасне подання звітів і всякої іншої інформації оголошувалися догани та суворі догани. Шість перших і три других протягом року уможливлювали передачу справи до суду, який міг вирахувати зі службового стажу півроку або й рік, що суттєво ускладнювало одержання наступного чину. Услід за адміністративними стягненнями застосовувалося «Уложение о наказаних уголовных и исправительных» (1845). Його п'ятий розділ спеціально присвячувався «преступлениям и проступкам по службе государственной и общественной», у кож-

ному розділі якого йшлося про певну категорію злочинів і карних санкцій* [14]. Згідно з цими правилами, чітко окреслювалися межі, що дозволялося, а що ні тій особі, яка перебувала на державній службі. Усі її дії, пов'язані із зловживанням владою та використанням повноважень усупереч інтересам держави, законодавством кваліфікувалися як карні. За їхнє скоєння держава позбавляла прав стану, ув'язнювала, висилала до Сибіру, карала тілесно.

Жорстоко каралися чиновники за хабарі, які поділялися на «мздоимство» и «лихоимство». Різниця між ними полягала в тому, що у першому разі чиновник, отримуючи від приватних осіб винагороду, не порушував службових обов'язків. Статті про хабарі були перенесені й у редакції 1885 і 1903 рр. Верховна влада застерігала від встановлення скульптурних погрудь і портретів начальників тощо. Для виборних земських і громадських міських посадовців запроваджувалася така сама відповідальність, якщо йшлося про стягнення підвищеного розміру податку, допуск до виборів тих членів, які не мала виборчого права або за навмисне усунення тих, хто його мав, і т. ін.[15]

Притягнення до судової відповідальності чиновників з 5-го по 1-й клас здійснювали касаційний і перший департаменти Сенату. Справи сановників перших трьох класів попередньо розглядали Державна рада та імператор; окружні суди розглядали справи чиновників з 14-го по 9-й, судові палати – з 8-го по 5-й. Дещо пізніше Сенат висновком 1911 р. встановив відповідальність і депутатів Державної Думи, отже, вони не мали депутатської недоторканості. Їхніми справами займалися Перший департамент Державної ради або Верховний карний суд[16].

Крім недобросовісних чиновників, законодавство зауважувало й нездібних, чисельність яких, напевно, була значною, якщо появилося положення Комітету міністрів «О порядке увольнения гражданських чиновников за неспособностью» (1849 р.), а також неблагонадійних («Порядок увольнения от службы и определения в оную неблагонадежных чиновников», 1850 р.), яких було запідозрено в недобросовісному виконанні обов'язків, однак за браком фактів їх не можна було притягти до відповідальності.

Надмірна участь чиновників у діяльності підприємницьких товариств змусила верховну владу регулювати їхню зайнятість. Виданий Олександром III указ 1884 р. «О порядке совмещения государственной службы с участием в торговых и промышленных товариществах и компаниях», позбавляв вищих посадовців (3-1-й класи)** права поєднувати державну службу з підприємницькою діяльністю. Натомість чиновникам інших класів, якщо ця діяльність і дозволялася, то лише за умови, що вона не завдаватиме шкоди державі. Цю недовершеність законодавства відзначав профе-

---

* Наприклад, 1. «О неисполнении указов, предписаний, и законных по службе требований». 2. «О превышении власти и протизаконном оной бездействии». 3. «О противозаконных поступках должностных лиц при хранении и управлении вверяемого им по службе имущества». 4. «О подлогах по службе». 5. «О неправосудии». 6. «О мздоимстве и лихоимстве». 7. «О нарушении установленнях при вступлении в должность и оставлении оной правил» і т. д.

** До них відносилися: обер-прокурори Сенату, їхні заступники, міністри, директори, віце-директори, начальники головних управлінь, губернатори, віце-губернатори, голови і члени цивільних судів – загалом до 100 осіб.

сор права Київського університету О.Кістяківський, зауважуючи, що на Правобережній Україні чиновники лобіювали інтереси польських землевласників та єврейських цукрозаводчиків, «продаючи інтереси тієї держави, в якої перебували на службі»[17].

Державна служба в українських губерніях Російської імперії поділялася на два види: призначувана і виборна. Склалася упереджена думка, що виборна служба не набула популярності серед місцевої еліти. Однак її ідея з'явилася саме в дворянському середовищі під час обговорення пропозицій до Законодавчої комісії 1767 р., зокрема, коли запроваджувалися судові установи на виборному принципі, хоча пропонувалося обирати й воєводу[18]. Дослідник історії дворянства О.В.Романович-Славатинський зауважив низку випадків, коли посаду предводителя дворянства обіймали кілька каденцій поспіль. Така тенденція спостерігалася найчастіше серед дворянства Правобережної України, яке віддавало перевагу становій службі*[19]. Подібна позиція була й у лівобережного панства. Несучи виборну службу, воно займалося водночас господарськими справами у власних маєтках.

Служба по виборах, а саме так вона називалася, незважаючи на перебування в тіні, якщо порівнювати з призначуваною від уряду, посідала досить вагоме місце в житті губерній. Використовуючи її, верховна влада спромоглася утвердити власне верховенство, проникнути в усі прошарки суспільства та зміцнити державну владу як таку, а також не в останню чергу – мати недорогий місцевий апарат. Дворянське губернське зібрання першої половини XIX ст. обирало 94 особи зі штату місцевих чиновників, серед яких такі поважні посади, як голови палат цивільного і кримінального суду, засідателі цих палат, совісний суддя, повітові судді та засідателі повітових і совісних суддів, а також земські справники і засідателі земських судів[20]. Маємо на сьогодні й уточнені дані: виборні посади становили майже третю частину державних службовців, причому в губернській адміністрації переважали коронні чиновники, а у повітовій третину становили виборні[21].

За Миколи I чисельність посад, що їх обирало дворянство, зросла. Збільшився також термін обіймання судових виборних посад – з трьох до шести років. Крім названих, слід додати й почесних попечителів гімназій і депутатів від губернії до ради Київського, Харківського, Керченського інститутів шляхетних панянок, а також обов'язкових членів продовольчих комісій. У разі обмеженої чисельності дворян, зокрема у Таврійській губернії, на виборні місцеві посади урядовців призначали. З тієї ж причини в Акерманському та Ізмаїльському повітах Бессарабської області посадові обов'язки повітових предводителів дворянства виконували призначувані урядом повітові судді.

Процедура дворянських виборів, що відбувалися в урочистій обстановці, була чітко розписана. Голосування за кандидатів відбувалося кульками. Один із двох, котрі набрали найбільшу кількість голосів, схвалювалися губернатором, міністром, а то й самим імператором – залежно від посади. Це, однак, не гарантувало в майбутньому мирного співіснування предводителя дворянства і губернатора, особливо тоді, коли останній намагався підпорядкувати собі першого. У непоодиноких випадках верховна

---

* Барон Франк прослужив катеринославський предводителем дворянства 12 років, граф Тишкевич – київським 27 років, Пржездецкий – подільским 25 років.

влада брала сторону предводителя дворянства, намагаючись у таких спосіб нейтралізувати свавільне губернаторське або генерал-губернаторське управління та схилити дворянство до виборної служби.

Верховна влада ототожнювала виборні дворянські посади з державними, залучаючи предводителів дворянства до діяльності найрізноманітніших загальноадміністративних установ, таких як рекрутське присутствіє, продовольчі комісії, комісії розподілу земських повинностей. Від 1851 р. дворянство обирала своїх депутатів до будівельних і шляхових комісій і посередниками полюбовного розмежування посмужних земельних ділянок. Збільшення повноважень предводителя вплинуло на відкриття при його посаді 1836 р. канцелярії, діловод якої, як й інші службовці, користувався правами державної служби та чином 12-го класу.

Правобережні українські губернії не потрапили до числа тих, де культивувалася виборна служба. За участь у повстаннях польська шляхта була усунута від участі у місцевому управлінні шляхом позбавлення виборчих повноважень, а на раніше виборні посади призначався чиновник від верховної влади. Для набуття посади слід було мати десятирічний стаж статської або військової служби. Виборчого права позбавлялися дворяни, маєтками яких управляли кредитори, а також ті, хто перебував під судом та яким після звільнення від служби за судовим вироком заборонялося обіймати посади, як і тим, чиї маєтки бралися в опіку за зловживання поміщицькою владою. А напередодні другого польського повстання дворянські зібрання зовсім припинили свою діяльність.

С.Корф поспішив назвати ухвалені за доби Миколи І закони перехідним періодом від станової до всестанової державної служби[22]. Дійсно, верховна влада продовжувала мобілізувати дворянські виборні органи для вдосконалення місцевого управління, доводячи до них усе нові й нові завдання. Однак сучасники, а у нас не має підстав їм не довіряти, вважали, що у середовищі дворянства авторитет виборної служби знизився. Опікуватися місцевими громадськими справами вважалося поганим тоном, кращі з дворян віддали перевагу службі в столичних, а то й губернських містах. Урешті-решт, верховна влада, хоча й вдалася до кількох спроб, зокрема усунення дрібномаєтного дворянства від виборів, зрівняння виборної і державної служби, не виявила справжніх причин незацікавлення дворянства виборною службою, а тому й не запропонувала дієвих механізмів для нейтралізації всевладної опіки адміністративних органів, і головно зростаючої ролі губернаторів і генерал-губернаторів.

Тож виборна служба втратила свою значимість, і лише Великі реформи з їхнім крутим поворотом до всестановості змусили її відродитися, проте на інших підставах. Аби органи місцевого управління, як земські, так і міські, працювали ефективно, верховна влада запровадила такий механізм, як фінансова незалежність, яку ті здобували шляхом накладання податків на місцеві статки, виборність посадовців з місцевих, які знали потреби населення. Як і те, що їхні повноваження зосереджувалися над чітко окресленим колом господарської діяльності. Не в останню чергу це була чітка регламентація стосунків з адміністрацією, як і можливість заперечувати ухвали губернаторів, звертаючись до Сенату, який підтримував земців. До корпусу гласних не можна було зараховувати представників адміністрації та судових установ, зокрема губернатора, віце-губернатора, членів губернських правлінь, губернських і повітових

прокурорів і стряпчих (а також чиновників місцевої поліції)[23]. Це також відіграло позитивну роль у діяльності нових органів місцевої влади. Колективне обговорення питань поліпшення сфери соціальних послуг і прийняття ухвал на земських зібраннях і міських думах дозволяє зараховувати його до ефективного управлінського засобу під час формування місцевої влади.

Дворянське походження та вислуга на початку XIX ст. були основними критеріями для вступу на державну службу. Ще один суттєвий критерій – освітній рівень чиновника – додався, коли на професійні знання була звернута особлива увага. Адміністративні реформи змусили Олександра I зосередитися на підготовці освіченого бюрократа. Знову на російську владу справила враження європейська модель, коли для обіймання багатьох адміністративних і судових посад ставала потрібна університетська освіта. Недаремно в попередніх правилах 1803 р. наголошувалося, що головною метою освіти є підготовка юнаків до державної служби, а в університетському статуті 1804 р. підкреслювалося, що вища освіта дозволить юнацтву вступати на державну службу і воно відразу може розраховувати на 12-10-й клас[24]. За допомогою освіти абсолютизм сподівався витіснити звичне в Росії отримання високих посад через військову службу або через протекцію, а також посилити виконавчу владу державного управління. Продуктивна ідея, що освітній рівень має бути міркою професійної придатності, пролунала пропозицією позбавляти виборчого права неосвічених дворян, а також тих, хто жорстоко поводиться з селянами. Позицію М.Сперанського, який уважав, що дворянство не готове до самоврядування через брак освіти та низький культурний рівень і не може «победить породу»[25], було враховано в указі про екзамени 1809 р. Хоч указ не набув чинності, чиновників почали поділяти на три категорії залежно від рівня освіти (вищої, середньої і домашньої). Ця градація впливала на отримання першого та наступних чинів.

Курс на освіту чиновника підтримав й наступний імператор, який наполіг на внесені до програм юридичних факультетів університетів курсу з російського законодавства. Ця ж практика продовжувалася й під час заснування професійних навчальних закладів. Випускник Київського політехнічного інституту, вступаючи на державну службу, отримував чин 12-10-го класу залежно від ступеня диплому[26]. Вища освіта разом з управлінським досвідом стала необхідною умовою для присвоєння чину статського радника (5-й клас), як і середня – для отримання класного чину. Держава дозволила чиновникам без припинення служби відвідувати вільними слухачами лекції в університетах і навчатися екстерном, здаючи екзамени в спеціально створюваних комісіях при повітових училищах, гімназіях та університетах. І все ж переважала загальна, а не професійна освіта.

Висуваючи досить високі вимоги до службової відповідальності верховна влада разом із тим брала на себе обов'язок забезпечення відповідного соціального захисту управлінців. Крім можливості набути дворянське звання, чиновник починаючи з доби Петра I отримував грошове жалування, а за Катерини II воно запроваджувалося й для канцелярських службовців, як і пенсійне забезпечення. Розміри посадових окладів були неоднаковими: найвище отримували чини перших чотирьох класів, чиновники 14-9-го класів – значно менші, настільки, що ті не забезпечували їхній прожитковий рівень. У цьому разі як один із засобів поліпшення матеріальних умов пропонувалося

змінити місце служби на інше – у віддалених губерніях, де розміри жалування, як і інші пільги, були суттєвішими. Найяскравішу політику в цьому питанні верховна влада продемонструвала на Правобережній Україні, де вперше вона відступала від звичної політики порозуміння з місцевою елітою, забираючи в неї право на державну та станову службу. Виборні місця в місцевих державних установах повинні були посісти посадовці, призначені центром.

Для переміщення великоросійського чиновництва до Правобережної України влада запропонувала йому досить вигідні умови. Однак оголошені пільги мало сприяли збільшенню чисельності чиновників російського походження. Тому актуалізувався один із законодавчих актів, згідно з яким зумовлювалося, що оскільки росіяни не виявляють особливого бажання служити в цьому краї, то службові пільги будуть поширюватися на всіх «руських», причому це поняття треба було розуміти не у вузькому значенні, а в широкому. До «руських» відносилися «природные русские», «иноверцы» та чиновники іноземного походження з досвідом служби у внутрішніх губерніях, серед яких, звичайно, найперше малися на увазі українські дворяни. Додатковими заходами для приваблювання їх службою в Південно-Західному краї стали виплати прогонних, підйомних, добових і збереження пенсій, під час обіймання статських посад додавалися нові переваги. Чиновники відомства Міністерства внутрішніх справ починаючи з 1864 р. отримували 50%-ву надбавку до жалування. Таку щедрість нескладно пояснити, адже фінансування надходило не з державної казни, а зі зборів, які держава наклала на польських поміщиків. Правилами 1869 р. надбавка (щоправда, дещо менша – 20%) поширювалася й на відомство державних маєтностей та юстиції для немісцевих чиновників за умов бездоганної служби.

Поліцейським чиновникам замість відсоткової надбавки вводилися грошові підмоги. Саме приїжджі чиновники ставали власниками казенних земельних ділянок, адже до участі в торгах вони допускалися на пільгових умовах, отриманих від російської адміністрації. Як нагороду за службу, під час сплати вартості землі їм дозволено було користуватися розстрочкою на 20 і 22 роки, а деякі з них звільнялися навіть від сплати кріпосного мита. За підрахунками відомого статистика та економіста Тихона Осадчого, ця соціальна категорія протягом десятиріччя (1877–1887 рр.) збільшила площі своїх землеволодінь у Київській губерній у 4 рази, Подільській – у 3, а у Волинській – в 2,5 раза[27]. Натомість польські дворяни дев'яти західних губерній не мали права на позику в Державному дворянському земельному банку.

На тлі імперських прожектів чиновництво намагалося використати ситуацію з матеріальним стимулюванням служби у власних інтересах. Під час запровадження значніших пільг у Царстві Польському більшість із них тут же переїздила до Польщі. Місцева вища адміністрація змушена була просити верховну владу поширити хоча би частину тих привілеїв, що їх мали чиновники в Царстві Польському, на чиновників Правобережної України. «Положение об особых преимуществах гражданской службы…» 1886 р. встановлювало систему стимулів для чиновників у західному регіоні імперії. Суттєво переглядалися принципи їхнього комплектування та матеріального забезпечення, внаслідок чого для чиновників із внутрішніх російських губерній, які переїздили на службу до західних, надавалися різноманітні й досить суттєві пільги. На державну службу могли вступати особи, які в інших губерніях не мали на неї права (іноземці, купці, особисті почесні громадяни, міщани, вихідці з податних станів), і ті, хто

не мав табельного чину до 8-го класу. Скорочувався термін служби для отримання чинів, орденів, зберігалися прогонні, одноразові допомоги, повні оклади для одержання пенсії та відсоткові надбавки до жалування*. Імперська політика суттєво підважувала «демократичність» третьої статті статуту про державну службу щодо несуттєвості віросповідання та етнічного походження претендентів на державну службу.

Крім матеріального забезпечення, державна служба в загальноросійському масштабі стимулювалася моральним заохоченням, палітра якого була досить значною. Існувала система нагород орденами та різними відзнаками, які враховувалися під час отримання чинів і посад.

Чисельність чиновників постійно зростала, оскільки збільшувалися та ускладнювалися завдання, як і кількість державних установ, що обслуговували потреби держави. На початку XX ст. чиновницький корпус у Російській імперії становив 385 тис. осіб[28]. Однак ця чисельність відставала від європейських мірок приблизно вдвічі, а то й утричі. Аналіз співвідношення кількості чиновників до населення дозволив С.Величенку запропонувати назву становища, що склалося в управлінській сфері Російської імперії, як «недоуправляемость»[29].

Хоча держава й вживала багато заходів, аби її службовець був на висоті становища, однак не всі вони давали бажаний результат. Корумпованість і зловживання владою не підлягали викоріненню. Багатьох, особливо на початку XX ст., не влаштовувала відсутність доступу до влади, адже становий підхід зберігався до 1906 р. і посади обіймали зазвичай дворяни, для яких термін вислуги був у чотири рази коротший, ніж у представників інших станів. Призначення на посади здійснювалося негласно, як і набування чинів і посад. Практика залежності від начальства не задовольняла й чиновника, який далеко не завжди міг відстояти свою правоту. Його кар'єра залежала від оцінки начальника, а думка того середовища, в якому проходила його служба, практично не враховувалася. Останнє найбільше сприяло формуванню чиновника з кар'єрним типом поведінки, яка могла бути як вертикальною, так і горизонтальною. Прикладом першої є тип кар'єри, який продемонстрували вихідці з України О.Безбородько та Д.Трощинський, а другої – Т.Тутолміна** [30].

---

* Класні чиновники духовних консисторій православного віросповідання, губернаторських канцелярій, міських і повітових поліцейських управлінь, міської і повітової поліції, а також учителі парафіяльних шкіл отримували 50% до жалування. Чиновникам 14-8-го класів, які служили в губернських правліннях, приказах громадської опіки, комісіях народного продовольства, пошті, казенних палатах, повітовому казначействі, управлінні державних маєтностей, контрольних палатах, духовно-навчальних закладах і в канцелярії попечителя навчального округу, а також навчальних закладах Міністерства народної освіти і дирекціях народних училищ, наглядачам і вчителям повітових і міських училищ трьох правобережних губерній, повітовим лікарям, землемірам і чиновникам Міністерства сполучень (крім інженерів) держава встановлювала двадцятивідсоткову надбавку. Оскільки вимоги цього положення поширювалися й на вихідців із малоросійських губерній, то вони найперше скористалися ним і суттєво потіснити правобережну шляхту на державних посадах. Тим більше що їхні, хай і невеликі, маєтки знаходилися поруч, тож ними можна було управляти, отримуючи короткотривалі відпустки на службі.

** Т.І.Тутолміна 1775 р. був правителем Тверського намісництва, 1779 р. – Новоросійського, 1784 р. – Архангельського, 1795 р. – Мінського і Волинського, 1796 р. – Подільського, 1806 р. – московський генерал генерал-губернатора.

В українських губерніях формувалася державна служба відповідно до практичних вимог верховної влади, спертих на імперські інтереси. Очевидно, саме тому вона набула таких суперечливих рис. Адже відсутність демократичних традицій, особистої свободи формували в поведінці такі особливості, як залежність, несамостійність з орієнтацією на служіння імператорові, а не конкретній справі. Разом із тим верховній владі вдалося, урежимлюючи державну службу, утримувати її в межах правового поля, сформувати відповідального та певною мірою освіченого чиновника.

Посилання до розділу 6

1 *Когут З.* Українська еліта у XVIII ст. та її інтеграція в російське дворянство // Коріння ідентичности: Студії з ранньомодерної та модерної історії України. – К., 2004. – С.47.
2 *Сборник* Русского исторического общества. – С Пб., 1869. – Т.4. – С.161-167.
3 *Шандра В.* Формування бюрократії в Правобережній Україні (XIX – початок XX ст.) // Укр. іст. журн. – 2007. – №2. – С.145.
4 *Корф С.А.* Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855. – С Пб., 1906. – С.307, 443.
5 *Каменский А.* Элиты Российской империи и механизмы административного управления // Российская империя в сравнительной перспективе: Сб. статей / Под ред. А.И.Миллера. – М., 2004. – С.121.
6 *Ерошкина А.Н.* Сенат // Государственность России: Слов.-справ. – М., 2001. – Кн.4 (Р-Я). – С.81-82.
7 *Архипова Т.Г., Румянцева М. Ф., Сенин А.С.* История государственной службы в России: XVIII–XX века: Учеб. пособие. – М., 1999. – С.40.
8 *Панина А.Л., Просянкина Т.Ю.* Инспекторский департамент гражданского ведомства // Государственность России: Слов.-справ. – М., 1999. – Кн.2 (Д-К). – С.120.
9 *Химина Н.И.* Собственная его императорского величества канцелярия // Там само. – Кн.4 (Р-Я). – С.123-124.
10 *Мельников В.П.* Государственная служба в России. – М., 2005. – С.39, 119.
11 *Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. – М., 2007. – С.526.
12 Найдовершенішу періодизацію формування чиновництва в Російській імперії запропоновано в праці: *Демидова Н.Ф.* Бюрократизация государственного аппарата абсолютизма в 17–18 вв. // Абсолютизм в России (17–18 вв.): Сб. статей. – М., 1964. – С.207.
13 *Архипова Т.Г., Румянцева М.Ф., Сенин А.С.* История государственной службы в России. – С.6-7.
14 *Российское* законодательство X–XX веков: В 9 т. – М., 1988. – Т.6: Законодательство первой половины XIX века. – С.264-308.
15 *Городовое* положение от 11 июня 1892 г. // ЗПСЗ. – С Пб., 1895. – Т.12. – №8708.
16 *Мельников В.П.* Государственная служба в России: Учеб. пособие. – М., 2005. – С.33, 34, 109.
17 *Кістяківський О.Ф.* Щоденник (1874–1885): У 2 т. – К., 1995. – Т.2 (1880–1885). – С.72.
18 *Корф С.А.* Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855. – С Пб., 1906. – С.26.
19 *Романович-Славатинский А.В.* Дворянство в России. – С.460, 493.

20 *Клочков М.В.* Очерки правительственной деятельности времени Павла I. – Птг., 1916. – С.438.
21 *Писарькова Л.Ф.* Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века. – М., 2007. – С.432.
22 *Корф С.А.* Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855. – С.530, 542, 545, 592.
23 *1864 г.*, января 1. Высочайше утвержденное положение о губернских и земских учреждениях // 2 ПСЗ. – С Пб., 1867. – Т.39.– Отд.1. – 1864. – №40467. – Ст.36.
24 Див. докладніше: *Шандра В.* Мережа освітніх інституцій та модернізація функцій освіти в Правобережній Україні в 30-х роках XIX ст. // Волинські Афіни, 1805–1833: Зб. наук. справ. – Т., 2006. – С.64.
25 *Корф С.А.* Дворянство и его сословное управление за столетие 1762–1855. – С Пб., 1906. – С.292, 377.
26 *Мельников В.П.* Государственная служба в России. – С.180.
27 *Осадчий Т.И.* Земля и землевладельцы в Юго-Западном крае (на Украине, Подолии и Волыни): Опыт статистико-экономического исследования. – К., 1899. – С.33.
28 *Мельников В.П.* Государственная служба в России. – С.61, 62.
29 *Величенко С.* Численность бюрократии и армии в Российской империи в сравнительной перспективе // Российская империя в зарубежной историографии. – М., 2005. – С.86.
30 *Мельников В.П.* Государственная служба в России. – С.75.

Розділ 7. Державна служба в українських регіонах Австрійської (Австро-Угорської) монархії (1772–1918 рр.)

Політико-правовий устрій Габсбурзької монархії протягом «довгого» XIX ст. пройшов крізь дві великі епохи – абсолютизму й конституціоналізму. Остаточною межею між ними стали 1860–1861 рр., а перші спроби конституційних перетворень здійснювалися під час революції 1848 р. Українські регіони Галичина й Буковина, що увійшли до складу Австрійської монархії відповідно в 1772 та 1775 рр., потрапили до держави, яка переживала перехідний період від конгломерату країв, об'єднаних лише персональною унією, до централізованої країни, що управлялася вибудованою ієрархією влади та мала єдине законодавче поле. Такі перетворення були започатковані «Прагматичною санкцією» 19 квітня 1713 р. – першою правовою нормою засадничого характеру, яка обіймала всі краї монархії і трактувала їх як частини «нерозривної й неподільної цілості». «Прагматична санкція» відкрила шлях широким заходам з уніфікації держави.

Надійною запорукою єдності держави стала правляча династія Габсбурґів. Правління Марії Терези та її сина Йосифа II (після смерті батька в 1765 р. став співправителем, у 1780–1790 рр. правив самостійно) стало в історії Австрії періодом інтенсивних реформ «освіченого абсолютизму». Головне завдання реформ полягало в тому, щоб пристосувати абсолютну монархію до нових тенденцій, не дозволити радикальним суспільним рухам розхитати її структуру й порушити державну цілісність. Популярний у тогочасній Європі освічений абсолютизм спирався на ідеї Просвітництва, проголошував метою створення шляхом реформ імператора якнайкращих умов для добробуту громадян. Забезпечити ці умови мала централізована, уніфікована й певною мірою поліцейська держава.

Потужним засобом централізації держави була кодифікація права. Однакове для всіх станів і країв судове право посилило почуття єдиної державної належності, створило підґрунтя для подібних перетворень у політико-правових відносинах, стало кроком до визнання тези про рівність громадян перед законом. Засобом утримання суспільства під контролем стало запровадження цензури. Йосиф II створив у столицях окремих країв цензурні уряди,

які послабили пильність щодо релігійної моральності, натомість звертали увагу на критику уряду. Іншим засобом стала негативна позиція щодо різного роду об'єднань – дозвіл на діяльність видавався лише розважальним або доброчинним товариствам, важче було заснувати навіть наукове об'єднання. Товариства підлягали поліцейському нагляду, що мав не допустити перетворення їхньої діяльності на політичну. Було організовано систему доносів, налагоджено діяльність таємної поліції. У нагляді не дотримувано таємниці кореспонденції; проводилися арешти. У суспільстві такі заходи пробуджували невдоволення й недовіру до бюрократії.

Започаткована Йосифом II «лавина перетворень», видані ним тисячі декретів і наказів зачіпали найглибші сфери життя людини й існування держави. Стрижнем йосифінського законодавства були церковно-політичні заходи, наслідком яких стало подолання засилля римо-католицької церкви в усіх сферах життя, проголошення релігійної віротерпимості. Засобом уніфікації держави служила германізація, яка саме за Марії Терези і Йосифа II була піднесена в ранг державної політики. З цією метою до країв відсилано якнайбільше німецьких елементів – урядників, купців, селян тощо. Германізації всіх верств суспільства мала служити освітня політика, передана від духовенства до держави. Порозуміння з народом чи його делегованими представниками монарх не шукав, двір виступав цілком самовладно, а зверхній і категоричний тон розпоряджень сприяв непопулярності багатьох навіть виправданих заходів.

Йосифінські реформи не вповні підпорядковувались єдиній програмі; не завжди вдавалося спрогнозувати їхні наслідки. Сам Йосиф II перед смертю з прикрістю констатував нерозуміння його намірів, а його наступник Леопольд II (1790–1792), обійнявши управління, ствердив: «Внутрішні справи знаходяться у величезному безладі і бракує здібних чиновників. Будь-кого це може знеохотити. Провінції перебувають у стані справжнього кипіння. Усі – провінції, селяни, міста, шляхта, міщани, єпископи, клір і монахи – домагаються прав і привілеїв»[1]. Такі оцінки свідчили, що суспільство відчуло дух свободи і готове поставити під сумнів безальтернативність абсолютної влади монарха. Уже Леопольд II розумів «важливість служіння правителя, яке має бути спрямоване не лише на благо народу, а й на народне схвалення»[2]. Він дещо пом'якшив негативне сприймання йосифінських реформ, пішовши назустріч місцевим правителям.

Після короткочасного правління Леопольда II корона перейшла до його сина Франца II (1792–1833), що з дитинства виховувався як престолонаслідник. Франц II діяв у принципово відмінних зовнішньополітичних умовах, під загрозою Великої французької революції, згодом – під час наполеонівських війн. Реальні виклики європейської політики змушували австрійського правителя відмовитися від безвідповідальних реформ з непрогнозованими наслідками й зосередитися лише на тих напрямах, які сприяли збереженню цілісності держави й правлячої династії. У 1804 р. Франц II оголосив себе австрійським імператором, а в 1806 р. – ствердив припинення існування Священної Римської імперії (і з того часу став Францем I). Це символізувало розрив Австрії із середньовічним світом і обрання дороги новочасного державотворення.

Франц розумів важливість легітимізації державної влади в очах суспільства. Він усіляко демонстрував свою відкритість і доступність, задля цього двічі на тиждень влаштовував відкриті аудієнції, на які будь-хто з підданих міг попередньо записати-

ся через службовців, вислуховував справи й відразу давав доручення секретарям[3]. Щоправда, доступність цісаря через аудієнції була відносною. Секретарі маніпулювали записом на свій розсуд. Мешканці новоприєднаних Галичини й Буковини мали труднощі в спілкуванні через мовний бар'єр: мови двору – німецька і французька – були доступними лише представникам вищої аристократії[4]. Франц I демонстрував, що влада монарха не є абсолютною, що він, зокрема, не несе відповідальності за свавілля цензури й навіть не має на неї впливу. З іншого боку, порівняно, наприклад, із Росією, тогочасна Австрія справді мала суттєво ліберальніший режим, контроль над суспільством і свавілля поліцейських органів обмежувалося поняттям «законності»[5].

Успіхи Австрії, втіленням яких став Віденський конгрес 1815 р., забезпечили суттєвий вплив на державну політику керівника зовнішньополітичного відомства графа Меттерніха – переконаного прихильника консерватизму й католицизму. Однак у внутрішній політиці ці успіхи не стали значними[6]. Після смерті Франца I по 43 роках панування небагато осіб могли пригадати більш ранній період. Його син Фердинанд I (1833–1848) мав слабке здоров'я й суттєво не впливав на державне управління[7]. Його змела хвиля революції 1848 р., що вимагала правителя цілком іншого типу. Ним став старший син брата Фердинанда I Франца Карла – Франц Йосиф I, що правив Габсбурзькою монархією аж до смерті в 1916 р.

Як і політика австрійських правителів, організація державної влади в Габсбурзькій монархії зазнавала постійних змін, що здійснювалися методом проб і помилок. Метою цих перетворень було формування сильних органів центральної влади для всієї держави. На верхівці владної піраміди перебував монарх, воля якого вважалась основним джерелом права й законодавства; він керував виконавчою й судовою владою. Під назвою патентів, едиктів, надвірних декретів тощо монархи видавали закони, що в дрібницях нормували політичне й судове право. Допоміжні функції виконувала особиста канцелярія, в якій працювало чимало урядників-секретарів. Діяв також характерний для абсолютної монархії припис, що всі справи, які не можна було розв'язати на підставі чинного законодавства, полагоджував особисто цісар. Піддані могли звернутися до монарха не лише особисто на аудієнції, а й через петиції, за посередництвом пошти[8].

Найвищим колегіальним органом управління з правом дорадчого голосу залишалася створена ще в 1620 р. Надвірна канцелярія. Вона була найвищим органом у ділянці судочинства, зовнішньої політики і внутрішніх справ (за винятком військових і бюджетних, що підлягали окремим органам влади).

В останній чверті XVIII ст. Надвірна канцелярія зазнала низки перетворень, що поступово розширювали її повноваження. Інколи для управління частинами монархії створювалися окремі канцелярії. У 1774–1776 рр. та в 1797–1802 рр. діяла Галицька надвірна канцелярія; в інші періоди галицькі справи входили до компетенції Надвірної канцелярії. З-поміж інших центральних інституцій, що теж неодноразово реформувалися, потрібно згадати створену в 1760 р. Державну раду – колегіальний дорадчий орган для цісаря. Діяли також Надвірна бюджетна палата, Надвірна військова рада. У 1760 р. створено Надвірну рахункову палату, яка контролювала витрати державної влади на всіх рівнях і була відокремлена від адміністрації. З Надвірної канцелярії була виокремлена Едукаційна комісія. Були створені також Вища релігійна комісія

та Міністерство поліції, останнє з початку XIX ст. опікувалося цензурою. Усі названі інституції виконували урядові функції. Вищих урядників призначав цісар, нижчих – канцлери. Бюрократія перебувала в залежності від волі монарха й мусила служити його слухняним знаряддям[9].

Централізаційні й уніфікаційні заходи спиралися на новостворювану австрійську державну ідею. З приєднаних унаслідок першого поділу Польщі в 1772 р. територій австрійська влада створила провінцію «Королівство Галіції і Лодомерії» (в українському варіанті мало б бути Володимирії, однак ця назва не прижилася). На політичне замовлення придворні австрійські історики обґрунтували територіальне надбання Габсбурґів короткочасним володінням Галичиною угорськими королями в XIII ст. Територія Галицької провінції до середини XIX ст. неодноразово змінювалася. Лише після повернення в 1846 р. до складу Австрії Кракова територія провінції, на сході якої чисельно переважало українське населення, а на заході домінували поляки, стабілізувалась аж до Першої світової війни.

Організацію влади в Галіції було покладено на першого губернатора краю графа Антонія Перґена, досвідченого дипломата, який, однак, як уся тогочасна австрійська верхівка, не мав про Галичину жодного уявлення. Укладена за вказівками Йосифа II інструкція Надвірної канцелярії передбачала лояльне ставлення урядовців до польської шляхти й одночасне утвердження у краї тези, згідно з якою його повернення Польщі неможливе; підготовку до уніфікації місцевого законодавства з загальноавстрійським[10].

Австрійська влада сприйняла Галичину як польську землю й не вбачала навіть у селянах представників іншої національності. Про це свідчив хоча б той факт, що носити польський національний одяг було заборонено всім верствам, крім селянства[11]. Як слушно стверджував Іван Франко, «перші австрійські урядники, що порядкували галицькі справи, небагато вміли написати до Відня про русинів»[12]. Роль офіційного представника українських інтересів перед Віднем довелося відігравати верхівці греко-католицької церкви. Хоч би як це парадоксально, релігійні реформи доби «освіченого абсолютизму» суттєво покращили в Галичині становище греко-католицької церкви, насамперед завдяки заходам, що зрівнювали права всіх обрядів. Вони сприяли зміцненню матеріального становища священиків, відкриттю навчальних закладів для їхньої підготовки, відновленню Галицької митрополії.

Заходи Габсбурґів не були виявом якихось особливих симпатій до «вірних русинів», а випливали з концепції державного управління, за якою духовенство розглядалось як специфічна категорія державних чиновників. Одним із важливих обов'язків духовенства стало оголошення та роз'яснення населенню законів, указів і розпоряджень органів світської влади. Отже, просвітницькі реформи Габсбурґів сприяли інтеграції української церкви в державно-політичну структуру. Роль посередника між урядом і українським населенням зміцнювала авторитет церкви, яка в очах парафіян була не лише представником державної влади, а й водночас їх репрезентантом перед нею. Таке становище давало священикам широкі можливості для культурно-освітньої роботи, піднесення національної і громадсько-політичної свідомості вірних. Реформи Габсбурґів створили передумови для перебирання греко-католицьким духовенством функції провідника національного руху. Духовенство, ладне служити народові, стало найбільшим спадком для українців по добі освіченого абсолютизму.

Представницьку владу в Галичині наприкінці XVIII – у першій половині XIX ст. уособлював Галицький становий сейм. Його створення відбувалося в руслі уніфікації державного устрою на кшталт інших австрійських провінцій. Права таких органів у інших австрійських краях на цей час були зведені до мінімуму – вони не могли ухвалювати рішення, а лише обговорювали, яким чином виконувати розпорядження виконавчої влади, передусім щодо збору податків, а також висилали адреси до Трону, текст яких узгоджувався з губернатором. Галицький сейм облаштовувано тричі – цісарськими ординаціями з 1775, 1782 і 1817 рр.; у 1787 р. вийшов закон про представництво Буковини. Представництво в сеймі мали три стани: 1) магнати, що сплачували не менше 75 золотих ринських австрійської валюти (злр.) податку на рік, архієпископи та єпископи всіх обрядів (за ординацією 1817 р. духовенство було виділене в окремий стан); 2) шляхта (землевласники, що сплачували такий самий податок, як і магнати); 3) представники міст. Виконавчим органом сейму був Становий виділ. Керував роботою сейму губернатор, який у будь-який момент на свій розсуд міг його розпустити. Робочою мовою засідань була польська, кореспонденція з центральною владою велася німецькою. Зважаючи на державний устрій і зосередження влади в руках виконавчої гілки, реальних впливів Становий сейм не здобув; порівняно зі сеймами в Речі Посполитій, він був пародією на самоуправління. Українці в ньому були представлені одним депутатом, як правило, греко-католицьким митрополитом. Засідання сейму не викликали інтересу української громадськості[13].

Найвищим органом виконавчої влади в Галичині було губернаторство у Львові, що підпорядковувалося Надвірній канцелярії у Відні. Губернії діяли в Австрійській монархії з 1748 р. У час приєднання Галичини вони були вже інституціями доволі зміцнілими, випробуваними на практиці, і саме за аналогією з іншими австрійськими краями Галицьке губернаторство функціонувало в перші десятиліття. Перша докладна інструкція Надвірної канцелярії стосовно Галицького губернаторства з'явилася тільки в 1801 р. Згідно з нею, Галицьке губернаторство мало виконувати доручення Надвірної канцелярії, наглядати над релігією, звичаями, добробутом і безпекою підданих, уводити в дію закони та інші правові норми. У випадках, не передбачених законом, губернаторство не могло приймати самостійних рішень, натомість мусило звернутися з обґрунтованим поданням до Надвірної канцелярії, яка, своєю чергою, представляла їх цісареві.

Систематичний збірник приписів, що нормували урядування Галицького губернаторства, містився в рескрипті того ж губернаторства від 22 грудня 1803 р. Губернаторство складалося з губернатора, президента або ж віце-президента, кількох радників двору, кількадцяти губернських радників, нижчого канцелярського персоналу. Воно поділялося на департаменти, склад і функції яких періодично змінювалися. Керували роботою департаментів начальники, якими зазвичай ставали старші й досвідченіші радники. У департаментах виконувалася підготовча робота, рішення приймала президія, що складалася з губернатора, керівника губернського бюро (включало окремі дирекції – протоколювання, реєстрації актів, обслуговування; штат перекладачів – двох із польської, одного з румунської, одного з української тощо), віце-президента і радників двору. Право призначення й відкликання губернатора належало цісарю.

Так само на взірець інших австрійських країв вибудовувалась у Галичині система місцевої влади. Однак, на відміну від решти провінцій, де адміністративна влада будувалася органічно, на місцевому ґрунті, шляхом поступового розширення повноважень, у Галичині система адміністрації від початку була єдиним виразом діяльності держави, особливо важливою з огляду на непевність патримоніальних, самоуправлінських і судових інституцій, що перебували в руках опозиційно налаштованої польської шляхти. Провідною ідеєю тогочасної адміністрації була популяційна теорія, згідно з якою найбільшою цінністю вважалася чисельність населення – головного виробника матеріальних благ і джерела військової потуги держави. У 1773 р. територію Галичини було поділено на 6 циркулів і 59 округів. Численні дрібні адміністративні уряди погано функціонували через брак чиновників. У 1782 р. двоступеневість було ліквідовано і край поділено на 18 циркулів. Тоді стала відчутною нова проблема адміністрації – великі розміри підлеглих територій. Напередодні реформи в Галичині налічувалося 60 чиновників у циркулах і 212 в округах. Після реформи кількість чиновників дещо зменшилася.

Від початку центральна влада віддавала циркулам доволі широкі повноваження, за винятком однозначно суперечливих справ, які мали розглядати суди, та з застереженням, що всі дії циркулів можна оскаржувати в губернаторстві, яке, своєю чергою, влаштовувало розслідування скарги. У стосунках між губернаторством і циркулами були певні тертя. Керівники циркулів скаржилися, що губернська влада замало їм довіряє і що в Галичині практика скарг на місцеву владу занадто поширена. Тому вони прагнули розширювати повноваження циркулів. Повноваження циркулів ділилися на 5 ресортів: *populare* (міграції населення, статистика), *militare* (рекрутація, постій), *commerciale* (рільництво, торгівля, промисел, шляхи сполучення), *camerale* (податки й мита), *politicum* (нагляд над духовенством, публікація законів і розпоряджень, поліція, освіта, врегулювання суперечок між селянами і землевласниками). Зосередження в руках циркулів таких численних і різнорідних повноважень не означало, що вони в змозі рівною мірою з ними справлятися. Здебільшого роль циркулів зводилася до поточної роботи за розпорядженнями вищої влади, діяльність в інших напрямах, передусім забезпечення господарського розвитку, була незначною.

Циркулярний уряд складався зі старости, трьох циркулярних комісарів, секретаря, канцелярії. Староста був одноосібним керівником підвладної території й ніс відповідальність за все, що на ній відбувалося. Центральна влада наполягала на тому, щоб староста особисто контролював усі, навіть найдрібніші, справи. Однак на практиці деякі питання мусили розв'язувати нижчі чиновники. Однією з причин цього було зобов'язання старост особисто інспектувати територію циркулу. На ці подорожі, які не передбачали жодного додаткового фінансування, старости витрачали приблизно третину року, а за їхніми результатами мусили писати докладні звіти до губернаторства (остання вимога в непоодиноких випадках змушувала старост утримувати за рахунок своєї зарплатні писарів). Звичною була практика переведення старости за декілька років до іншого циркулу, що забезпечувало йому ширшу обізнаність із різними місцевостями й формувало урядника вищого рангу.

Визначаючи оплату праці чиновників у Галичині, уряд виходив із засади, що ціни в ній назагал нижчі, ніж в інших австрійських краях. Ця засада відразу ж ви-

явилася не вповні справедливою. Насамперед уражав своєю дорожнечею Львів. Тут на 1786 р. річна вартість утримання середньостатистичного чиновника з дружиною і трьома дітьми становила 1098 злр., тому потрібно було відразу ж встановлювати надбавки. У містечках, що ставали центрами циркулів, зараз же зросла ціна на винайм житла та на продовольчі продукти першої необхідності. Річна заробітна плата старост становила в цей час близько 1000 злр. (в австрійських краях – до 2000 злр.), комісарів – 500 злр. та кошти на планові річні відрядження по циркулу – 2 злр. на день. З виділених коштів комісари мали утримувати коней для подорожей, що поглинало близько третини зарплатні. Позапланові інспекції ніяк не оплачувалися, тому комісари або відправлялися на них по черзі, або ж відсилали туди практикантів, що нерідко негативно позначалося на якості виконаних робіт. Канцеляристи отримували приблизно по 300 злр. Низькі зарплатні чиновників у Галичині створювали благодатне поле для розквіту хабарництва, особливо з огляду на готовність польських шляхтичів платити за розв'язання на їхню користь суперечок із селянами, ухиляння від сплати податків тощо. Циркулярні комісари, які найбільше стикалися з населенням і були в очах останнього символом влади, також практикували свавільне накладання певних поборів. Таким чином формувалося поле для корупції в органах місцевої влади.

Первинними територіальними осередками були домінії та міські магістрати. Польська шляхта, попри те що втратила право законодавчої діяльності, зберегла свої маєткові й соціальні привілеї. Пересічна домінія складалася з кількох сіл, що належали одному власникові, який здобував на своїй території право адміністрування, поєднуючи державну владу й зверхність над підданими. Адміністративні функції землевласник здійснював за допомогою чиновників – юстиціара в судівництві та мандатара в політичній сфері. Мандатари підпорядковувалися циркулу, однак їхню роботу оплачували домінії. Таким чином вони опинялись у подвійній залежності від уряду й опозиційно налаштованої польської шляхти. Державна влада покладала на мандатара обов'язок шпигувати за тим, що відбувалося при дворі, а саме двори польських землевласників були головними осередками національних конспірацій і підготовки повстань. Виконання шпигунських функцій здебільшого виявлялося під силу лише особам з умовними моральними засадами, тому мандатари стали уособленням негативів влади і визиску населення[14]. Розміщення мандатара як збирача податків при дворі мало, за задумом австрійської влади, служити загостренню відносин між селянами й землевласниками.

Передумовою організації адміністративної влади в містах стала ліквідація міського самоуправління. Спершу в органів міського самоврядування було відібрано поліцейські функції, натомість засновано дирекції поліції, які підпорядковувались органам державної влади. На початку XIX ст. уряд скасував виборність членів магістрату й перебрав на себе право їхнього призначення. Таким чином магістрати стали частиною урядової вертикалі. Повторити це ж на рівні сільських громад було складніше: селяни не володіли німецькою, а знайти чиновника для кожної громади було неможливо. Унаслідок реформ 1770–1780-х рр. домінія розпалася на двір і громаду. На чолі громади стояв війт (солтис) і кілька присяжних. Війтів призначав землевласник з числа трьох поданих громадою кандидатів. Присяжних обирала громада в порозумінні з війтом. Війт і присяжні звільнялися від деяких повинностей[15], однак селяни все ж нерідко

відмовлялися виконувати незвичні для них адміністративні функції. Війт і присяжні не мали чітких обов'язків і нерідко використовувались як прикажчики пана. Та все ж за такої системи об'єктивно громадська самодіяльність селянства зростала. Розмежування громади і двору сприяло поділу не тільки по лінії «селянин – шляхтич», а також і «українець – поляк».

Становлення австрійського бюрократичного централізму в Галичині було складним і тривалим. Занадто великою виявилася відмінність між втручанням держави в усі сфери життя від попередніх часів, коли землевласник у своїх володіннях користувався фактично необмеженою владою. На початках циркулярні уряди не мали навіть належних приміщень для урядування: для циркулярного чиновника Галичини кінця XVIII ст. добрими умовами праці вважалася наявність письмового стола й шафи для документів. Вузькість кола осіб, які могли ухвалювати рішення, спричиняла бюрократичну тяганину. Посередництво між німецькомовною вищою владою й польсько- та україномовним населенням вимагало значного штату перекладачів, а їх не було. Чимало часу циркулярних чиновників займало спілкування з населенням, яке зверталося за роз'ясненнями численних законодавчих актів щодо змін підданського стану.

Ці проблеми негативно впливали на склад галицького чиновництва. Його поповнювали здебільшого молоді люди, які прагнули зробити урядничу кар'єру, або особи пенсійного віку. Вже перша хвиля австрійських чиновників, скерованих з австрійських, чеських, італійських земель, складалася, за незначними винятками, з осіб, яких прагнули позбутися на попередніх місцях праці* [16]. Спершу австрійська влада демонстративно не довіряла місцевим кадрам: на 1783 р. серед старост циркулів був лише один поляк і один українець; усі інші, за незначними винятками, мали німецькі прізвища й походили або з аристократичних, або з чиновницьких родин. Згодом австрійські правителі під тиском численних нарікань залучали до управління поляків, однак ті неохоче йшли служити «чужій» владі. У 1785 р. Йосиф II видав патент, в якому наказував послуговуватись у губерніальному й циркулярному урядуванні й у судах виняткова німецькою мовою. Урядники-галичани отримали трирічний термін для її вивчення. Хоча ці умови не були вповні дотримані, все ж знання німецької на зламі XVIII–XIX ст. стало неодмінним елементом чиновницької кар'єри. Запровадження німецької в місцевих судах, що передбачало оволодіння нею населенням, виявилося неможливим.

Австрійські правителі розуміли, що кваліфікована чиновницька верства є єдиним інструментом політики освіченого абсолютизму. Ще в 1783 р. у так званому пастирському листі Йосиф II вимагав від чиновників досконалої орієнтації в законодавстві, пунктуальності, самопосвяти й патріотизму, об'єктивності щодо представників усіх націй і віросповідань, застерігав перед спокусами корупції, механічного розв'язання питань. Однак ці заклики залишилися ідеалом. Деморалізації чиновництва сприяла запроваджена від початку 1780-х рр. практика так званих кондуїтів – таємних звітів

---

* Урядова комісія, що працювала в Галичині в 1791 р. у зв'язку з численними скаргами польської шляхти і в руслі підготовки конституційного проекту, констатувала: «скарги населення на циркулярні органи влади мають певні підстави і заслуговують уважного розгляду у зв'язку з їх масовістю. Уже саме, першою необхідністю спричинене обсадження тих урядів мішаниною осіб, які ніде більше не мали шансів і серед яких було чимало негідних своєї посади, викликало найгірше враження, якого не змогли згладити навіть пізніші зусилля».

керівників про підлеглих, які визначали їхню долю. Ця практика ставила чиновника в залежність від настрою керівника, змушувала запобігати його ласки. Австрійський бюрократизм не толерував творчості та ініціативи, піднесення над пересічним рівнем. Проблеми чиновницької верстви переносилися на її стосунки з населенням. Наприкінці XVIII ст. в Галичині повсюдно констатовано брутальність чиновників. Відень, однак, навіть толерував таку поведінку, сподіваючись на контрасті між урядником і доброзичливим цісарем посилити вірнопідданчі почуття до Корони[17].

Зустріч українців з Австрією, у тому числі в системі управління, перевершила їхні сподівання. Галицькі українці, на відміну від поляків, не мали підстав сумувати за втраченою державністю Речі Посполитої[18]. Реформи освіченого абсолютизму збігалися з настроєм українського суспільства, яке потребувало надії на зміни. На емоційному протиставленні австрійських часів польським сформувалося австрорусинство – сукупність настроїв, які відображали позитивне, емоційно забарвлене ставлення української інтелігенції та селянства в Галичині до трону й Австрії, переконання, що майбутнім галицьких русинів опікуватимуться австрійський уряд і насамперед цісар. Австрорусинство відіграло певну роль у становленні модерної української національної свідомості, сприяючи відмежуванню української політичної культури від польської[19].

Важливою складовою частиною австрофільських настроїв була позиція греко-католицького духовенства. На початок XIX ст. у його середовищі сформувалася концепція австрійського лоялізму, що стала виявом вдячності за покращення матеріального і соціального становища всього стану[20]. Вірність тронові й Австрії церковна ієрархія небезуспішно намагалася прищепити всьому народові[21]. Протягом першої половини XIX ст. лоялізм галицьких українців щодо Габсбурґів набув певної політичної ціни. Австрійські урядовці розглядали українське питання як імовірний чинник стримування польських незалежницьких домагань. Українці ж передчасно й певною мірою неправильно зрозуміли увагу Відня як вияв особливих симпатій до «вірних русинів». Українські діячі першої половини XIX ст. щиро прагнули долучитися до загальнодержавних справ, мати на них вплив. Підкреслення своєї належності до політичного організму було одним із етапів становлення сучасної національної свідомості, у певному сенсі однією з перших форм державницького мислення. Проавстрійська позиція уніатського духовенства допомогла Австрії під час наполеонівських війн відстояти суверенітет над стратегічно важливими галицькими землями.

Незважаючи на те що австрійський уряд бачив лояльність уніатського духовенства, його політика щодо українців була суперечливою. Австрійська влада намагалася використати українців саме тому, що була переконана у відсутності в них, на відміну від поляків, національно-державних прагнень[22]; органи австрійської влади «були прихильні стремлінням гал.[ицьких] Русинів, доки вони не виходили поза межі пасивности»[23]. У тридцятиліття, що передувало революції 1848 р., у зв'язку із загостренням відносин між двором і громадою, концепція австрійського лоялізму поповнилася позитивною настановою щодо австрійської влади на місцях. Австрійські чиновники перетворилися на соціальну силу, без якої унеможливлювалося розв'язання будь-якого конфлікту між селянами й панами[24]. В уяві галицького селянина викристалізовувалась ієрархія лояльностей. Найменшою повагою в нього користувалися польські пани, більшою – циркульна влада й губернське управління, найбільшою – цісар.

Відень небезуспішно утверджував у середовищі українського селянства думку, що цісар може власноручно і справедливо (тобто на користь селян) полагодити спірні питання, натомість пани-поляки докладають усіх зусиль, аби не допустити селянських представників до цісаря[25].

Міф про доброго цісаря почав формуватися в селянському середовищі відразу після смерті Йосифа II на підставі тези, що він хотів покращити становище селянства, однак шляхта йому перешкодила. Формування образу доброго цісаря було планомірною політикою Відня, яку австрійські чиновники реалізовували в повсякденному зіткненні з населенням. У виданій в їхньому середовищі в 1830-х рр. інструкції для циркулярних органів влади так формулювалися уявлення про уряд, які належало прищеплювати суспільству: «Піддані повинні переконатися, що залишаються під особливою опікою уряду, який боронить їх від будь-якого утиску й не дозволяє чинити несправедливості. Нехай тільки будуть слухняні, терпеливі, працьовиті, пильні й уважні, й тоді для них відкриється будь-яка дорога для захисту від своєї кривди»[26].

Революція 1848–1849 рр. започаткувала перетворення Габсбурзької монархії на конституційну державу. Заворушення з національним підтекстом ставили австрійський уряд перед складною дилемою: обмежувати владу монарха створенням сильних органів центральної влади чи йти назустріч національно-автономістським домаганням, наражаючись на небезпеку децентралізації. 25 квітня 1848 р. уряд оголосив так звану Квітневу конституцію (перед тим було ухвалено конституцію для Угорщини)[27], однак уже в травні 1848 р. цісар Фердинанд I призупинив її дію й оголосив скликання однопалатного парламенту для ухвалення нової конституції. У парламенті, що в жовтні 1848 р. переніс свою діяльність до Кромерижа (Моравія), було сформовано більшість навколо проекту конституції, в якому наголошено на збереженні історично усталених меж земель і передбачено їхній поділ на національні повіти[28]. Якщо у Квітневій конституції йшлося про «гарантування непорушності національності й мови всім національним групам», то в кромеризькому проекті вперше з'явилася засада рівноправності народів. Цей проект так і не вдалось ухвалити: новий імператор Франц Йосиф розпустив парламент[29]. 4 березня 1849 р. в Оломоуці (Моравія) на хвилі спаду революції оголошено нову конституцію – так звану октройовану (даровану). Конституція відштовхувалася від Прагматичної санкції 1713 р. про єдність монархії, водночас допускала самоуправління країв у визначених межах, проголошувала рівноправність народів, їхнє право зберігати й розвивати національність і мову. Австрійські громадяни проголошувалися рівними перед законом, скасовувалися відносини підданства. Законодавча влада цісаря була обмежена на рівні держави парламентом, на рівні провінцій крайовими сеймами[30].

Революція 1848–1849 рр. продемонструвала світоглядні зміни в австрійсько-польсько-українських відносинах. Однак і австрійська бюрократія в Галичині в цей час зазнавала суттєвих змін під впливом місцевої ситуації. Перші покоління австрійських урядників у краю, значна частина яких, як уже відзначалося, походили зі слов'янських земель, становили собою «класичний тип австріяка», що мав служити головним інтеграційним і германізаційним чинником, перетворити мешканців Галичини насамперед на галичан, а невдовзі й на австрійців. Однак ідеологія, яку вони несли з собою, передусім безоглядна лояльність до цісаря, виглядала на той час уже доволі анахронічно,

тоді як польське питання з огляду на дедалі більшу популярність в Європі ідеї народу/нації ставало символом демократії і прогресу. З огляду на це «польськість» виглядала набагато привабливіше від «австрійськості» навіть для дітей австрійських чиновників, що дорослішали в Галичині[31]. Подібні процеси не були чужими й для українців. Політичний поділ Речі Посполитої не спричинив негайного зникнення її культурного простору. Йосифінські реформи в мовно-культурному плані з перспективи двох-трьох наступних поколінь розширили в Галичині коло осіб, які «виховувалися, говорили й думали по-польськи»[32]. Польський культурний вплив найсильніше проявився серед греко-католицького духовенства, яке прагнуло таким чином продемонструвати відмежування свого соціального статусу від селянської маси.

Умовою обійняття чиновницької посади в Галичині наприкінці XVIII – першій половині XIX ст. було володіння німецькою, латиною та будь-якою слов'янською мовою. Це суттєво ускладнювало доступ до чиновницьких посад поляків, лише одиниці з яких у той час володіли німецькою, а про українців годі й казати. До середини XIX ст. вищі адміністративні посади в Галичині зазвичай обіймали особи німецького походження. Перебираючись до Львова чи інших більших міст Галичини, вони перевозили з собою свої сім'ї. Їхня інтеграція в культурний і громадський простір Галичини починалася зі знайомства з родинами польських аристократів, а мовою спілкування зазвичай ставала французька. Легше інтегрувались у галицьке середовище особи, які прибували з двомовних регіонів – Силезії, Чехії тощо. Лише у Львові, де група німецьких урядників була доволі численною, розгорнулося певною мірою самодостатнє німецьке культурне життя. Посередниками в нав'язанні контактів німців із Галичиною зазвичай виступали поляки, рідше – українці, що працювали перекладачами в органах адміністративної влади. Поступова інтеграція німецьких урядників у галицьке середовище, природне нав'язання товариських взаємин уже в 1820-х рр. викликало певне занепокоєння Львівської дирекції поліції. Діти німецьких родин вивчали польську мову від товаришів у школі, хатньої обслуги. Не в поодиноких випадках вихідці з німецьких сімей ставали учасниками польського визвольного руху.

Польською політикою в той час теж уже керувало нове покоління діячів, «народжених у неволі» й вихованих австрійською школою. Вони були більш схильними до порозуміння з австрійською владою, ніж їх батьки. Важливим моментом переорієнтації польської шляхти на компроміс із Віднем стала доля краківського повстання 1846 р. Первісно задумане як виступ у всіх трьох частинах Польщі за відновлення її незалежності, повстання було швидко придушене й супроводжувалося кривавими погромами польськими селянами (здебільшого в околицях Тарнова) панських маєтків, унаслідок яких загинули близько 1000 осіб[33]. Ці події продемонстрували глибину ненависті нижчих верств до шляхти, що – не без пропаганди австрійської бюрократії – стала в їхніх очах символом гноблення й соціальних негараздів. Припускаючи можливість повторення цих подій у Східній Галичині, де соціальне протистояння ускладнювалося національним, польська шляхта шукала захисту, надати який міг тільки Відень. Сигналом цих настроїв стала поява на політичному Олімпі Галичини в період «Весни народів» польського аристократа графа Аґенора Ґолуховського (в 1848 р. він, обійшовши кілька щаблів урядничої кар'єри, був призначений віце-президентом Галицького губернаторства, а невдовзі, після від'їзду Ф.Стадіона до Відня, став першою особою в провінції). Цей новий тип польського політика – противника польської конспіра-

ції й безуспішних повстань і прихильника співпраці з Віднем задля зміцнення польського суспільства – мав за собою велике історичне майбутнє[34]. Польські патріоти в австрійських державних мундирах відіграли ключову роль у польсько-австрійському порозумінні, яке передбачало невтручання Відня в польсько-українські відносини, дозволило перетворити Галичину на польську автономію, запобігало проектам поділу краю, якого домагалися українці[35].

Під час революційних подій австрійська влада розглядала можливість союзу не лише з поляками, а й з українцями. Численні свідчення тогочасних українських діячів доводять, що саме за підтримки й у тісному контакті з австрійським урядом у 1848 р. була створена перша політична організація українців – Головна руська рада (ГРР). ГРР взяла на себе роль представника інтересів українського населення Галичини перед центральним урядом і виконувала її протягом 1848–1851 рр. Серед 66 її засновників було 20 дрібних чиновників, 9 представників світської інтелігенції, 18 духовних осіб, 13 студентів, 5 міщан, 1 підприємець[36]. Текст відозви ГРР виходив з ідеї національної єдності та соборності всіх українських земель[37]. Під час революції 1848 р. греко-католицьке духовенство підтвердило свій статус не лише духовного, а й політичного провідника народу. Під прямим тиском австрійського уряду митрополича консисторія наважилася обійняти керівництво українським рухом, запобігаючи його радикалізації та антиурядовому спрямуванню[38]. ГРР очолив єпископ Григорій Яхимович. Греко-католицькі деканати послужили організаційною основою для формування філій ГРР, а для листування використовувався офіційний канал у межах церкви[39]. У Галичині було утворено 50 деканальних рад, почалося формування окружних і місцевих, однак воно було припинене оголошенням військового стану[40]. ГРР та її філії стали ініціаторами руху за створення українських військових і воєнізованих формувань[41]. Основним національно-політичним домаганням ГРР був поділ Галичини на східну (українську) і західну (польську) частини. ГРР проводила збір підписів по громадах за поділ Галичини. До кінця січня 1849 р. було зібрано понад 200 000 підписів[42]. Акція зі збору підписів була додатковим чинником залучення населення до політичних процесів.

Утворення Головної руської ради та її філій на місцях, з одного боку, й перші спроби польсько-австрійського порозуміння під час «Весни народів», з другого – започаткувало формування нової моделі австро-польсько-українських взаємин, за якою польські політики були допущені до співуправління державою й дістали чималі повноваження й владні функції в Галичині, натомість українці мусили йти шляхом організації суспільства, у тому числі політичної, без допомоги й навіть усупереч чинним органам влади, шляхом створення політичних організацій та їхніх місцевих осередків за національною ознакою. На думку О.Турія, головна суперечність, закладена в українському національному русі з моменту його організаційного оформлення, – намагання забезпечити умови для національного розвитку шляхом вірнопідданства цісарському тронові й австрійській монархії, неминуче вела до логічного фіналу: відмови влади від підтримки «вірних русинів», допомога яких стала зайвою після придушення революції, та втрати останніми навіть тих мізерних, здобутих на хвилі революційного піднесення досягнень. Перше отверезіння прийшло до українських політиків після обнародування так званої октройованої (дарованої) конституції, в якій головна вимога українців – поділ Галичини – була проігнорована (це особливо контрастувало з несподіваним виділенням в окремий коронний край Буковини).

31 грудня 1851 р. на хвилі спаду революції октройована конституція була скасована, в Австрії розпочався 10-річний період так званого неоабсолютизму. Однак ця остання спроба перетворення Габсбурзької монархії на цілість поставила імперію на грань зовнішньополітичних та економічних катастроф і внутрішніх заворушень. Це спонукало уряд до конституційних експериментів, які тривали з кінця 1860 р. до 1867 р. Їхньою специфікою було те, що консервативний елемент – опору монархії – представляла національна (польська, чеська, угорська) шляхта, яка прагнула децентралізації. Тому на реформуванні держави позначилося «перекидання з однієї концепції до іншої, протилежної»[43]. 20 жовтня 1860 р. Франц Йосиф видав Жовтневий диплом – декларацію наміру конституційних реформ. Його провідною ідеєю стала готовність влади визнати оперту на історичному праві індивідуальність «країв і народів» задля забезпечення політико-правової цілісності держави[44]. Австрійська конституція 1861 р., оформлена як цісарський патент від 26 лютого, відкоригувала Жовтневий диплом у централістичному напрямі[45]. Проголошувалися також повна рівність громадян перед законом, недоторканість приватної власності, свобода слова, віросповідання, збереження і розвиток національностей, право кожного громадянина на освіту рідною мовою тощо. Лютневий патент став першою австрійською конституцією, яка набула чинності. Він запровадив у життя «основний закон» про державне представництво, крайові статути і виборчі ординації. З урахуванням змін під час перетворення Габсбурзької монархії на дуалістичну (так звана Груднева конституція 1867 р.) цей документ лежав в основі внутрішньодержавних відносин до Першої світової війни. Попри централістичні тенденції, Лютневий патент підносив так звані історичні народи (німців, угорців, поляків, італійців), позиції інших, зокрема українців, були поставлені в залежність від органів влади у крайових автономіях[46].

Реформи 1860-х рр. завершилися створенням дуалістичної Австро-Угорської монархії, що було закріплене Грудневою конституцією – сімома «основними державними законами» від 21 грудня 1867 р., які розмежовували повноваження і визначали спільні для обох частин монархії справи. Усвідомлюючи необхідність реформування держави, Габсбурґи, утім, намагалися оперти його ідеологію на вже застарілі схеми Просвітництва. Такий підхід контрастував з віяннями часу, в якому на перший план висувалися національні інтереси. Якщо Відень покладав надії на упорядкування суспільного прогресу волею монарха й продуманими згори реформами, то керівники національних рухів хотіли бачити для себе переваги в механізмах формування і діяльності органів влади. У розв'язанні міжнаціональних суперечностей українцям належало далеко не першорядне місце. Передусім Відень мусив розв'язати угорську та в її контексті словацьку проблеми, чеське й польське питання. Засади для законодавства щодо міжнаціональних відносин були викладені в параграфі 19 «основного державного закону» про загальні права громадян від 21 грудня 1867 р.: «Всі народи, які проживають у державі, рівноправні, і кожний народ має недоторканне право захисту своєї національності і мови. Держава визнає рівноправність усіх крайових мов у системі освіти, управління і громадському житті. У краях, де проживає кілька народів, громадські школи повинні бути влаштовані, щоб без застосування примусу до навчання другої крайової мови кожний народ отримав достатні шанси для освіти рідною мовою»[47]. Однак фактично йшлося про рівноправність у нерівних умовах. Розширення

простору для розвитку українського національного руху автоматично означало нові поступки Відня іншим зацікавленим сторонам – полякам, румунам, угорцям.

Принципову роль для визначення місця українців у Габсбурзькій монархії відіграло остаточне рішення польського політикуму після поразки повстання 1863 р. піти на компроміс із Габсбурґами. Символом цього рішення стали слова з адресу Галицького сейму до Трону від 10 грудня 1866 р.: «при тобі, Найясніший Цісарю, стоїмо й хочемо стояти». Відень мав заплатити за лояльність поляків розширенням автономії Галичини. Аби переконати польське суспільство в необхідності такої переорієнтації, польські політики висунули тезу про «успадковане» Габсбурзькою монархією від Речі Посполитої месіанське призначення – бути «щитом цивілізації Заходу, прав національності, людськості і справедливості»[48]. Свідченням польсько-австрійського порозуміння стало повторне призначення в 1866 р. галицьким намісником А.Ґолуховського, яке відбулося всупереч виразним протестам українців. А.Ґолуховський використав два роки свого перебування при владі для перетворення Галичини на польську автономію. У січні 1867 р. було ліквідовано Намісниківську комісію в Кракові (діяла з 1860 р.), що поклало край побоюванням поляків перед поділом Галичини. Завдяки зусиллям намісника протягом кількох місяців було полонізовано адміністративний апарат. Звільнення торкнулися головно чиновників-німців, однак зачепили й українців. Широкі повноваження, вплив на рішення сейму й розклад політичних сил, самостійна кадрова політика, закріплення за намісником статусу єдиного джерела інформації для Відня – усі ці засоби були використані А.Ґолуховським для надання українському рухові статусу внутрішньогалицької, так званої домашньої справи[49].

Під час децентралізаторських перетворень чимало німецьких чиновників виїхали з Галичини. У родинах, які залишилися, з часом зростала частка мішаних шлюбів, здебільшого з польськими, рідше – з українськими партнерами. «Уже друге і третє покоління в більшості чиновницьких родин повністю полонізувалися, – стверджував Мартин Поллак, – і тільки прізвища ще нагадували про їх чужоземне походження: Брюкнер, Естрайхер, Віттманн, Дітль, Льобль... "Як тільки німець одружувався з полькою, – доносив тогочасний польський хроніст, – відразу був втрачений для влади, бо його краща половина невдовзі міцно тримала його в руках"»[50]. У політичній площині після конституційних реформ німецьке населення Галичини не було якоюсь помітною групою з чітко визначеними національно-політичними домаганнями. У 1871 р. особливий статус провінції був закріплений утворенням Міністерства для Галичини. Міністр для Галичини висловлював свої погляди з найважливіших питань стосовно краю, хоча й не міг їх розв'язувати. Позиція міністра для Галичини була непростою: він мусив захищати інтереси Галичини в уряді, а одночасно – як член кабінету міністрів – солідарно підтримувати його політику. Посаду міністра для Галичини обіймали винятково поляки, здебільшого представники консервативних сил.

Упродовж 50–60-х рр. XIX ст. українські політики перебували в стані постійного очікування позитивного щодо себе повороту з боку австрійського уряду, сподіваючись, що для цього достатньо переконати Відень у справедливості своїх домагань. У цей час українські діячі з кола вищих церковних ієрархів направили до Відня 15 меморіалів, де скаржилися на утиски поляків, указували на інертність австрійського уряду щодо захисту українських інтересів і просили: розширити права української мови в школах, судах, адміністрації; покращити матеріальне становище греко-католицького

кліру; провести адміністративно-політичний поділ Галичини на українську та польську провінції; змінити виборчу ординацію до сейму та припинити порушення законності на виборах тощо. Такі правила гри українським політикам нав'язали польські політики, які прагнули руками Відня усунути українців з політичної сцени, аби вони не перешкоджали розбудові в Галичині польської автономії. Непомітно для себе українські діячі опинились у становищі тих, хто мусив виправдовуватися перед Віднем, щоразу запевнювати його у своїй незмінній лояльності й відсутності «москвофільських» тенденцій. Така настанова, поєднана з небажанням відмовлятися від патріархальних традицій, прагненням зберегти колишній ритм життя, страхом перед новими політичними рухами, обов'язками, які накладала легальна політична діяльність, призводили до того, що українці не вповні адекватно реагували на актуальні політичні події, нерідко зі впертістю, яка межувала з браком орієнтації у світі, йшли всупереч політичній кон'юнктурі. Створена в 1860-х рр. система австро-польсько-українських відносин виявилася надзвичайно тривалою. Невдоволення українців не вважалося достатньою підставою для її перегляду.

Новочасне реформування країни відбувалося на шляху компромісу між абсолютною владою монарха й модерними засадами побудови держави, тож в основу державного устрою було покладено не ліберальний принцип поділу гілок влади, а лише засаду обмеження влади монарха. Главою держави залишався цісар, однак його законодавча влада була обмежена на рівні держави парламентом – Державною радою (*Reichsrat*), а на рівні провінцій крайовими сеймами (*Landtag*). До компетенції цісаря належали: остаточні рішення у сфері законодавства (ухвали органів законодавчої влади набували чинності після отримання цісарської санкції), керівництво зовнішньою політикою, у тому числі оголошення війни та укладення миру, армією, а також так звана урядова влада. Формально був передбачений принцип «контрасигнації», тобто всі розпорядження цісаря набували чинності лише після підпису відповідного міністра. Однак на практиці блокувати розпорядження цісаря не наважувався жодний міністр. Існування уряду безпосередньо не залежало від наявності парламентської більшості. Парламент мав право в будь-який момент викликати міністрів і заслуховувати їхні звіти, однак політична відповідальність уряду перед парламентом не була передбачена в правових нормах, можна було говорити лише про «відповідальність без правових наслідків». На практиці цісар особисто вирішував, хто входитиме до складу уряду, посади міністрів обіймали близькі йому й довірені особи, а клопотом прем'єр-міністра ставало формування парламентської більшості й налагодження взаємодії з нею. Натомість цісарю доводилося рахуватися з потребою існування парламентської більшості й толерувати поступки в політичній сфері для її суб'єктів[51].

Головним представницьким органом австрійської частини монархії стала Державна рада, угорської – Угорський сейм. Для розв'язання спільних для всієї монархії справ (дипломатичні, військові, фінансові) був створений представницький орган під назвою «Спільні делегації», склад якого формувався шляхом репрезентації від Державної ради і Угорського сейму. Державна рада була двопалатним органом і складалася з Палати панів (*Herrenhaus*) і Палати депутатів (*Abgeordnetenhaus*).

Палата панів формувалася з депутатів, які входили до неї на підставі закону (до 1878 р. – повнолітні члени «цісарського дому», архієпископи католицьких віросповідань, єпископи, що мали князівський титул) або ж були призначені цісарем (сеньйори

впливових аристократичних родин, яким цісар надавав цей мандат як спадковий, і особи, що діставали його пожиттєво за заслуги перед державою, костелом, наукою і мистецтвом). На початку XX ст. кількість призначених пожиттєво членів Палати панів була обмежена до 150-170 осіб, натомість кількість тих, хто передавав свій мандат у спадок, не регламентувалася. Робота Палати панів не викликала такої уваги громадськості, як Палати депутатів чи крайових сеймів; цей орган був слухняним знаряддям у руках цісаря й опорою трону[52].

Палата депутатів формувалася до 1896 р. повністю, а до 1907 р. частково на засаді «репрезентації інтересів», яка розмежовувала представництво «упривілейованих» верств (великих землевласників, торгово-промислових палат) і «маси громадян» (міські й сільські громади).

До компетенції Державної ради було віднесено фінансово-господарську, військово-оборонну, культурно-освітню, медичну, судову й адміністративну політику. Основний закон 1867 р. вичерпно визначав сферу законодавчих повноважень Державної ради, залишаючи всі інші справи крайовим сеймам. Формально в правовій площині законодавча «вищість» Державної ради не була закріплена, однак на практиці її ухвали створювали так звані рамки (орієнтири) для рішень крайових представництв.

Виборче право до австрійського парламенту змінювалося в напрямі збільшення учасників виборчого процесу. 26 січня 1907 р. куріальну систему було скасовано і запроваджено відносно загальне й рівне виборче право. Право голосу отримав кожний австрійський громадянин-чоловік, якому виповнилося 24 роки і який не був позбавлений цього права за злочини та проживав у своїй громаді принаймні один рік. У поділі кількості мандатів між провінціями й народами засада рівності не була дотримана; надано переваги німецькому населенню коштом слов'янського, а в Галичині – польському коштом українського. Галицькі українці могли здобути 27 парламентських мандатів (25,5% галицької делегації). Чисельність українського представництва в австрійському парламенті свідчила, що Відень не розглядав українців як чинник державної ваги. З іншого боку, вони не завжди могли скористатися навіть своїми обмеженими правами. Кожна виборча реформа розширювала можливості українців, але це давало тільки тимчасовий ефект. У Палаті панів українці були представлені одним вірилістом (греко-католицьким митрополитом), і лише в грудні 1905 р. там з'явився український депутат, що був призначений пожиттєво (єпископ Перемиський Костянтин Чехович). Для порівняння, поляки в 1861 р. мали в Палаті панів 9 своїх представників, у переддень Першої світової війни – 52. У Палаті депутатів українці могли розраховувати тільки на курію сільських громад. Реформа 1907 р. дала українцям змогу відразу втричі збільшити парламентське представництво, але, зважаючи на значне зростання загальної кількості депутатів, це посилення було відносним.

На початку 1860-х рр. українські представники в парламенті мусили зробити вибір між урядовим табором, який прагнув зупинити децентралізацію держави, й федералістами, серед яких були й польські політики. Зрозумілі хитання українського політичного керівництва між цими двома силами, від яких у майбутньому мали залежати позиції українців, однак з історичної перспективи очевидно, що фактично це був вибір без вибору, бо сильніші чинники врешті-решт домовлялися між собою, залишаючи українське питання на марґінесі. Вибір на користь німецьких централістів мав далекосяжні наслідки для українського парламентського представництва. Польські

політики відтоді всіляко обмежували його чисельність. На зламі XIX–XX ст. саме через українське представництво пролягла лінія поділу між проурядовими й опозиційними угрупованнями, а після 1907 р. у позиції українського парламентського представництва переважив курс на опозицію галицькій владі й усім, хто її у Відні підтримував. Українські депутати використовували трибуну Державної ради для озвучення недоліків галицької адміністрації. Через нечисленність українського представництва вони не відчували жодної відповідальності за розв'язання державних проблем.

З-поміж кількох розрізнених спроб залучити українське суспільство до парламентсько-конституційного життя в XIX – на початку XX ст. стійкою політичною традицією відзначалася діяльність українського представництва в Галицькому сеймі. Понад півстоліття з моменту утворення в 1861 р. Галицький крайовий сейм був символом Галицької автономії і, за влучним висловом польського дослідника Станіслава Ґродзіського, «віссю історії Галичини і ключем до розуміння її становища в межах Габсбурзької монархії»[53]. Законодавчою базою діяльності сейму були додатки до Лютневого патенту – Крайовий статут і Виборча сеймова ординація для Галичини. Галицький сейм налічував 150 депутатів, з яких 9 (вищі церковні ієрархи, ректори Львівського і Краківського університетів) мали так звані вірильні мандати, а решту депутатів обирали по чотирьох куріях: 44 – від великих землевласників, 20 – від міст, 3 – від торгово-промислових палат, 74 – від містечок і сіл. Право голосу залежало від податкового цензу й поширювалося приблизно на 10% населення провінції. Бути обраними до сейму могли австрійські громадяни, які досягли 30-річного віку. У четвертій курії вибори були двоступеневими (на 500 мешканців обирався один виборець), а голосування – усним і відкритим.

На початку XX ст. на підставі законів 1896 р. і 1900 р. кількість депутатів зросла до 161 особи за рахунок збільшення представництва від міст. Українці, виходячи з соціальної структури свого суспільства на середину XIX ст., у виборчій боротьбі могли здобути мандати з четвертої курії в 48 східногалицьких повітах, а також володіли трьома вірильними голосами греко-католицьких ієрархів, що відкривало їм шлях максимально до третини місць у сеймі. За час діяльності сейму його депутатами від українців побували близько 200 осіб. Переважна більшість (179) були обрані з курії сільських громад. Серед них були представники духовенства (54), селянства (42) і світської інтелігенції (83, з них 38 мали науковий ступінь доктора) – переважно дрібних чиновників, юристів, освітян.

Каденція сейму тривала шість років (за винятком 1867–1869 рр.). Щорічні сесії відбувались у Львові. Керували роботою сейму маршалок і віце-маршалок, яких призначав цісар. Постійним виконавчим органом був Крайовий виділ. З роками його структура розвивалася й ускладнювалася, у штаті крайового виділу працювало чимало службовців і секретарів. Готували питання для обговорення комісії. Представництво українців у керівних органах сейму було нечисленним. Посаду маршалка обіймали винятково вихідці з польської аристократії. Посада віце-маршалка традиційно належала українцю, зазвичай греко-католицькому митрополиту. Вона була почесною, але маловпливовою. У складі Крайового виділу українці здебільшого були представлені однією особою і мали одного заступника. Посада члена Крайового виділу була важливою. З боку українців її, як правило, обіймали діячі, прийнятні для польської більшості. Відомі приклади, коли польські діячі блокували обрання до Крайового ви-

ділу впливових українських політиків, не бажаючи таким чином ще збільшувати їхній авторитет[54].

Компетенція Галицького сейму визначалась як співучасть у законодавчій владі, що включало: формування бюджету, рішення в аграрному секторі, фінансування громадських будівель і доброчиних закладів, розпорядження у межах загальнодержавних законів щодо громадських справ, релігії, шкільництва, утримання війська, спеціально доручених справ. Кваліфікованою більшістю сейм міг змінити свою виборчу ординацію. Проекти, які розглядалися, мали бути урядовими або сеймовими ініціативами. Для надання законові чинності потрібні були ухвала сейму і санкція цісаря. Депутати мали право законодавчої ініціативи у вигляді подання законопроекту (не менше 15 підписів) і депутатського запиту (інтерпеляції), що, як правило, скеровувалися до урядової влади. Українське представництво намагалося висловлювати позицію з більшості питань, що виносилися на обговорення, однак у його складі нерідко бракувало професіоналів, які могли б сформулювати позицію в українських національних інтересах і зі знанням правової бази. Найбільшою увагою українців користувалися питання щодо мови, шкільництва, аграрних відносин і дрібного виробництва, місцевого самоуправління, фінансування національно-культурних товариств, з початку XX ст. – виборча реформа.

Об'єктивно українське суспільство виявилося не готовим до нових можливостей і обов'язків, які накладало запровадження парламентаризму. Українці сприйняли появу представницьких органів романтично, вбачали їх покликання в забезпеченні власної рівноправності, розглядали їх не як інституцію влади, а як трибуну для обміну думками. Аж до кінця 1880-х рр. кількість українських депутатів у сеймі постійно зменшувалася і до 1913 р. стабілізувалася на рівні кільканадцяти мандатів. Основним інструментом такої динаміки стало порушення законності на виборах, що носило системний характер і суттєво впливало на їхні результати на користь польських політиків. З плином часу й набуттям різноманітного досвіду галицькі вибори перетворювалися на справжні драми, що інколи межували з комедіями, з купуванням голосів, переловлюваннями виборців, бійками, погрозами, арештами, приватними впливами тощо.

Для кожного етапу існували вироблені довголітньою практикою засоби. Ключову роль при цьому відігравали урядові й автономічні органи влади (намісництво, староства і повітові ради, громадські уряди). Вони творили організовану ієрархію, якій легко давали хід вказівки згори. Намісник особисто контролював розподіл сеймових мандатів. Староства погрожували війтам, використовуючи інформацію щодо їхніх фінансових зловживань. Протегувалося обрання виборцями залежних від влади осіб – війтів, писарів, учителів. Під час передвиборних кампаній застосовувалися податкові та інші приписи, які раніше не виконувалися. Для залякування виборців використовувалися нижчі прошарки населення – волоцюги, п'яниці, злодії, які отримували оплату. Застосовувалися порушення в ході складання списків виборців, куди включали померлих, натомість проминали найсвідоміших осіб. У багатьох громадах про термін і місце правиборів заздалегідь не повідомлялося або ж виборчий комісар прибував задовго до визначеного часу й проводив правибори з кількома «певними» людьми. Порушення часу, як правило, мотивувалося «несправним» годинником. Тактика втечі виборчого комісара від виборців вимагала від останнього неабиякої спритності. Коли українські виборці збагнули цей метод, у період правиборів перед

селами нерідко чергували справжні залоги для переловлювання виборчого комісара. Нерідко виборчі комісари, змушені розриватися між законодавством, політичною доцільністю і здоровим глуздом, заслуговували на співчуття* [55].

Виборчі правопорушення українці фіксували й оформлювали в протести, які оскаржували результати виборів. Такі протести надсилалися до Крайового виділу і Галицького намісництва, які були зобов'язані розслідувати кожний наведений факт. Відповіді на протести здебільшого давали ті ж чиновники, які були задіяні в правопорушеннях. Розслідування справ спиралися на покази свідків. На кілька людей, що підтверджували правопорушення, завжди знаходилось удвічі більше зацікавлених в їхньому запереченні. З цією метою урядовці часто спирали висновки на свідчення війтів, тоді як аргументи іншої сторони не вислуховувалися. Небажаних свідків залякували або ж свідомо перекручували зміст сказаного. У приватних розмовах чиновники визнавали, що звичною практикою був пошук у протесті найслабших сторін. Факти, які вдавалося заперечити, підносилися до величезних розмірів, і на цій основі робився висновок щодо безпідставності всіх інших закидів. Особлива увага зверталася на звинувачення проти державних урядників, які кваліфікувались як свідомий підрив довіри до влади. На підставі відповідей чиновників – творців виборчих зловживань, протести українців відхилялися. До Відня йшли розлогі звіти галицьких чиновників про дотримання в Галичині повної законності. Тривалий час австрійський уряд задовольнявся цим «паперовим» благополуччям, хоч існування практики масових порушень на виборах у Галичині, які суттєво впливали на їхні результати, не викликало ні в кого сумнівів. З іншого боку, лише порушеннями законності на виборах не можна пояснювати всіх поразок українського електорату, саме стан свідомості якого уможливлював існування такої системи.

Кілька десятиліть парламентської діяльності виробили певні уявлення української громадськості про тип народного обранця. Збірний образ українського депутата еволюціонував від селянина, який прибув до Відня в 1848 р. в народному строї, не володів німецькою і турбувався тільки про те, аби не повернулася панщина, до обрання на початку XX ст. старійшини української політики Юліана Романчука віцепрезидентом австрійської Палати депутатів. На початку XX ст. в українському русі були чітко сформульовані вимоги до українських депутатів як до «цьвіту нашої інтеліґенції» [56]. Складним було налагодження взаємодії між депутатськими групами і партійним керівництвом. Вимагаючи від депутатів реалізації партійних указівок, партійні керівники нерідко прагнули неможливого, хоча, з іншого боку, лише тісний зв'язок депутата з власними політичними силами міг забезпечити вищий рівень політичної структуризації суспільства. Тривалим і непростим процесом було вироблення форм контролю громадськості за діяльністю українських депутатів. Найбільш практикованими формами спілкування депутата з виборцями були звіти в місцевостях свого виборчого округу.

Головною проблемою українських депутатів було те, що результати їхньої праці залишалися неспівмірними до зусиль. Однак саме понад півстолітній розвиток укра-

---

* Так, у 1889 р. виборчий комісар у Турківському повіті, де попередньо було узгоджено кандидатуру депутата, ділився щирою радістю: «Немає нічого кращого у світі, ніж їхати тепер на вибори виборців. Людина урядує собі спокійно, цілком по закону... Якби тільки так було завжди!».

їнського національного руху в умовах конституційного ладу та легальної, зокрема парламентської, політичної діяльності дозволив українцям пройти величезну школу громадянського дозрівання, наочно демонстрував небезпеку відставання від сусідніх народів, змушував відповідати на запитання, які за інших обставин відкладалися на невизначене майбутнє, а отже, сприяв прискоренню націотворчих процесів. Австрійський парламентаризм зробив українське питання «видимим», поставив його на політичний ґрунт, унеможливив повне витіснення українців з крайової та державної політики.

Важливим аспектом перетворення Галичини на польську автономію стало надання польській мові офіційного статусу в адміністрації й судівництві. Відповідні закони були винесені на обговорення Галицького сейму у вересні 1868 р. У відповідь на протести українських депутатів[57] польські політики наголошували, що українська мова непридатна для адміністрування через брак загальних понять і юридичних термінів[58], що українська по відношенню до польської є, як фламандська до французької[59], та еволюціонує до російської, що запровадження до системи управління єдиної мови стане надійною запорукою єдності краю[60], врешті, що українці власноруч спровокували дії поляків, намагаючись порозумітися з німецькими централістами[61]. 4 вересня 1868 р. польська більшість ухвалила законопроект, згідно з яким в адміністрації мала використовуватися польська мова. За українською закріплено нерівноправний статус використання її лише у відповідь на подання української сторони[62]. Такий самий принцип закладено в ухвалений того ж дня законопроект про мову в судівництві[63]. 4 червня 1869 р. завдяки потужному політичному лобі польських політиків у Відні закони дістали цісарську санкцію[64]. Статус польської мови як «крайової» в Галичині зберігся до кінця існування Австро-Угорщини, так само актуальними залишалися дискусії щодо сфери застосування української мови. Українці прагнули розширити цей статус до рівноправності з польською, поляки намагались обмежити побутовим рівнем. Дискусії виникали як через різночитання урядових розпоряджень, так і через дії місцевих органів влади і судів, які, порушуючи приписи, кореспондували з українськими сторонами польською «з принципу», за звичкою або через недогляд чи незнання. Ці факти українські політики оприлюднювали як доказ порушення своїх національних прав. Такі скарги органи державної влади не могли ігнорувати. Тоді ж було полонізовано систему освіти. Важливим кроком до перебирання поляками контролю над системою освіти стало створення в 1867 р. Крайової шкільної ради, яка опікувалася початковим і середнім шкільництвом і була повністю контрольована польськими політиками[65]. Українці безуспішно домагалися поділу цієї інституції на національні секції[66]. Ухвали щодо мови викладання започаткували тривалу боротьбу українців за свої права в царині освіти.

Найвищим органом австрійської державної влади в Галичині в другій половині XIX – на початку XX ст. було Галицьке намісництво, створене у Львові згідно з імператорським декретом від 16 квітня 1854 р. на базі Галицького губернаторства. В адміністративних питаннях намісництво підпорядковувалося Міністерству внутрішніх справ, в інших – відповідним до компетенції міністерствам у Відні, воно здійснювало нагляд за виконанням законів і розпоряджень уряду. Намісництву підлягала низка установ і організацій, спеціальні комісії. Намісник уважався особистим представником цісаря в провінції, представляв інтереси уряду в сеймі, призначав нижчих чиновників, про-

понував кандидатури на вищі адміністративні посади, наглядав над управлінськими інституціями, виконував спеціальні доручення. Маючи право законодавчої ініціативи і представлення цісарю рішень сейму, намісник міг протегувати чи гальмувати законопроекти; мав вплив на результати виборів. Сейм домігся щорічних звітів намісника, однак, попри зусилля, не зміг зробити його відповідальним перед собою. Хоча сейм не мав реальних важелів впливу на поведінку намісника, діяв принцип «політичної» або ж «моральної» відповідальності останнього перед польською сеймовою більшістю. Призначав намісника цісар після консультацій із польським парламентським представництвом (Польським колом). Традиційно намісниками були представники польської аристократії, тільки в окремі, складні для держави, періоди – чиновники-німці. Посаду галицького намісника жодного разу не обіймав українець. Незважаючи на критику, яку зазнавали намісники від українських політичних сил за пропольську позицію, вони були чи не єдиною в Галичині владною інституцією, яка – через необхідність узгоджувати австрійські державні з польськими національними інтересами – найближче стояла до можливості компромісу з українцями[67].

На щабель нижче від намісника знаходилися старости, які очолювали повіти[68]. Органи місцевої влади австрійські правителі конструювали на засаді дуалізму – розмежування державного управління й самоврядування[69]. Закони про місцеве самоврядування були ухвалені Галицьким сеймом 19-22 березня 1866 р. і санкціоновані цісарем 12 серпня того ж року. Законом про повітове представництво створювалися повітові ради та їхні виконавчі органи – повітові виділи. Повітова рада складалася з 26 членів, яких обирали по чотирьох куріях. Кількість представників у кожній залежала від суми прямих податків, але одна курія могла вибрати не більше 12 осіб. Повітова рада вибирала повітовий виділ і голову, якого затверджував цісар. До її компетенції належали господарські справи повіту. Вона укладала річний бюджет, мала право встановлювати надбавки до прямих податків, брати позики, висловлювати позицію по запитах урядової влади чи сейму. Право розпуску повітової ради мав намісник[70]. Перевага в повітових радах належала польській шляхті, яка вважала їх основою самоврядування і використовувала як засіб стримування українського руху.

Відповідно до закону про громади в селах і містах створювались органи громадського самоврядування: громадська рада – постановляючий і контролюючий орган і громадська влада – виконавчий, керуючий орган. Громадська рада складалася з вибраних членів (8-36 осіб) і «радних без вибору». До останніх належав кожний член громади, який сплачував щонайменше 1/6 частину загальної суми прямих податків громади, володарі табулярної власності. Виконавчий орган, який рада вибирала зі свого складу, складався з начальника (війта, бургомістра) і принаймні двох радних (присяжних, асесорів). Компетенція органів громадського самоврядування поділялася на власну і доручену. Під останньою розумілася співучасть громад у діяльності органів державної влади. Над діяльністю органів громадського самоврядування встановлювався подвійний контроль: щодо громадської сфери – повітових рад, щодо доручених питань – староств. Право розпуску органів громадського самоврядування мав намісник[71].

Взаємини між повітовою владою і громадами у Східній Галичині дедалі більше набували характеру національного конфлікту, пов'язаного з прагненням «польської» повітової влади контролювати «українські» громади. Незважаючи на подвійний на-

гляд, громада у багатьох питаннях залишалась автономним організмом. На рівні громад формувалися демократичні ідеали, які стали основою нових політичних течій. Для українців громада була інституцією захисту національних прав. Народні критерії до вибору війта були скрізь приблизно однакові: «Міг бути неписьменним, але обов'язково жонатим», заможним, «мудрим і авторитетним», «аби був розважливим і добре відносився до людей», «аби був порядним», «твердий і строгий», «обов'язково ґазда»[72]. Польські політики реорганізовували органи місцевої влади в ефективну систему, спрямовану на здобуття парламентських мандатів. Через органи повітової влади вони посилювали тиск на війтів, вдаючись до підкупів, погроз, арештів тощо. Обійнявши посаду війта, чимало осіб змінювалися не в кращий бік. «Третій рік, як його вибрали на війта, – писав О.М.Галущинський про війта с. Звиняч Чортківського повіту, – а він так змінився, що рідна мати не пізнала би його. Розпився, роззухвалився і на всі боки угинається»[73]. У багатьох українських селах стосунки між війтом і громадою ставали відверто ворожими. Легкий доступ до громадської каси відкривав перед війтами широке поле для правопорушень. Повітова влада зазвичай добре знала, що діється в громаді, однак покривала війтів, аби згодом використовувати такі факти під час виборів як елемент тиску. Аби зберігати при посадах залежних від себе війтів, повітова влада не затверджувала виборів нових громадських урядів. Тоді роками продовжувала урядувати стара громадська рада.

Система місцевого самоврядування була об'єктом різкої критики всіх політичних сил. Зусиллями польських автономістів повітовим радам було передано низку повноважень староств. Однак це рішення підірвало ефективність адміністрації, віддаючи громіздким представницьким органам дріб'язкові справи («що нічна сторожа тієї-то ночі спала в громаді Х», «що є дірка в мості», «що поганий комин» та ін.)[74]. Майже на кожній сесії Галицького сейму в атмосфері гострих і безрезультатних дискусій розглядалися проекти адміністративних реформ, що спиралися на прусські та французькі взірці[75]. Зі зміцненням українського руху прихильники адміністративної реформи ставали дедалі чутливішими до застережень, аби необачно не віддати новостворену владну вертикаль у Східній Галичині українцям. Зусилля українців щодо місцевого самоуправління спрямовувалися на отримання громадами, де українці переважали, якнайбільших самоврядних прав; обмеження ролі повітової влади; розбиття вертикалі, яка забезпечувала виборчі зловживання; скасування адміністративної осібності польських дворів і приєднання їх до громад як «рівноправних» членів.

Конституційні перетворення спричинили збільшення адміністративних функцій і швидке зростання чисельності чиновників. Перед особами з певним рівнем освіти відкривалися широкі можливості адміністративної кар'єри. З 1870-х рр. зросла оплата праці чиновника, особливо вищого рангу. В автономічний період кількість урядників збільшилася з близько 10 тис. у 1871 р. до близько 22 тис. в 1906 р., урядники становили найчисельнішу верству серед професійних груп галицької інтелігенції XIX ст.[76] Після полонізації системи освіти до чиновницької кар'єри на зламі XIX–XX ст. прийшло нове покоління діячів, вихованих з урахуванням польської національної традиції, яке «внесло до управління нові ідеї і громадянський дух». Національні й державні інтереси нерідко конфронтували між собою, породжуючи в душах урядників складні психологічні дилеми. Відень вимагав від чиновників відданості державній службі й винятково австрійського патріотизму та неохоче споглядав на їхню громадську актив-

ність. Тому «типом австрійського урядника був чоловік освічений, який, однак, поза адмініструванням і товариським життям, не брав участі ні в чому. Цей тип названо "защеплений на всі ґудзики". Не можна було зрозуміти, що він думає й відчуває». З іншого боку, роль державного чиновництва у громадсько-політичній сфері не варто недооцінювати. Саме чиновницька верства, маючи в руках реальні повноваження й будучи посередником між владою й суспільством, щоденною рутинною працею, позицією в розв'язанні питань з урахуванням національних інтересів творила підґрунтя для суспільно-політичних рухів[77].

Високою залишалася плинність кадрів нижчих рангів серед галицького чиновництва. Молодих енергійних людей відлякувала бюрократична рутина, перспектива багато років провести за канцелярською роботою до переведення на вищі посади[78]. Далекими від бажаних стандартів залишалися й матеріальні умови життя рядових чиновників. Родини чиновників, які розпочинали кар'єру, здебільшого мусили винаймати кімнати для помешкання (за цінами на оренду житла через його брак Галичина випереджувала всі інші австрійські провінції) й обмежуватися вкрай скромними коштами на повсякденні витрати. Відносно кращими статками могли похвалитися судові працівники й нотаріуси зі стажем роботи, а також представники інших професій – лікарі, аптекарі, управителі маєтків, нечисленні в Галичині купці й підприємці[79]. Затягування й багато інстанцій у розгляді справ, обережність і надання переваги формальним відпискам спричиняли гостру критику бюрократичної системи[80]. «Усі, – стверджував сучасник, – бачать і чують, що зле діється в Галичині. Є невлаштованість і непорядок, розлад і недолугість»[81].

На зламі XIX–XX ст. утверджувалося розуміння того, що чимало проблем краю не пов'язані з його перебуванням під «чужою» владою, що австрійське конституційне поле насправді відкрило чимало можливостей для перетворення Галичини на «Ельдорадо національного розвитку»[82] і що на перешкоді цьому нерідко стояла власна бездіяльність і звичка підмінювати ретельну щоденну працю наріканнями. Серед населення побутувала теза, що в Галичині «все можна»[83]. Тогочасна мобільність галицької інтелігенції та молоді відкривала благодатне поле для порівнянь свого краю із західноєвропейськими стандартами. У львівській пресі початку XX ст. містилося чимало зауважень, що контрастували з побаченим у Західній Європі. Серед закидів львів'янам було й «неможливе в інших містах» легковажне ставлення до приписів, що пояснювалося тривалим перебуванням під чужою владою, коли дії «на зло» спершу вважалися «шляхетною відпорністю», а згодом перетворилися на звичку[84].

Деякі труднощі галицької адміністрації були об'єктивними. Населення провінції за добу автономії зросло майже на 50% (за переписом 1869 р. – 5 418 016, за переписом 1910 р. – 8 029 387 осіб). Суспільство розвивалось у всіх напрямах і для своїх починань потребувало підтримки адміністрації. Витрати на крайові автономні установи Галичини в бюджеті на 1914 р. сягнули 74 688 177 крон. На їхнє покриття населення краю сплачувало так звані додатки до державних податків, що склали цього року в Східній Галичині 117%, а в Західній – 111% державного податку. Окремо також стягувалися кошти на утримання повітової влади, спеціальні проекти з будівництва шкіл, церков тощо. Недобори крайового бюджету покривалися банківськими позиками[85]. Галицьке намісництво лише в 1912 р. розглянуло 377 965 справ. Створений ще в 1860-х рр. адміністративний апарат з цим не справлявся. Проблемами були завеликі

розміри повітів і слабкі громади. Однак ґрунтовні адміністративні реформи могли бути проведеними лише за згодою Відня, що залишався зацікавленим у збереженні дуалізму влади, який забезпечував систему противаг[86]. Обійнявши посади старост і маршалків повітових рад, польські землевласники, особливо в Східній Галичині, поводилися як самостійні правителі підвладних територій, маніпулюючи приписами в інтересах польських східногалицьких консерваторів.

Тим часом інститут намісництва еволюціонував до дедалі меншої свободи дій, адже намісник насамперед ніс відповідальність за спокій на своїй території; він також найкраще розумів, що лише такий спокій є запорукою невтручання Відня і збереження польського характеру Галицької автономії. Намісники початку XX ст. прагнули налагодити чітке функціонування вертикалі державної влади в Галичині під власним контролем. Дедалі частіше з їхнього боку лунали заклики дотримуватися законів рівною мірою для всіх суспільних і національних груп[87]. Формування образу чиновника, який непохитно стоїть на сторожі закону, сприяло утвердженню самоповаги й згуртуванню чиновницького стану. Щоправда, цей ідеальний образ належав радше до винятків. Джерело цього корінилось у суспільстві. Політики здебільшого не хотіли діяти за законом, коли йшлося про їхні інтереси. Від чиновників, які розв'язували питання згідно з законодавством, вони вимагали «громадянської» позиції, «патріотизму». Невдоволення рішеннями не на свою користь зацікавлені сторони втілювали в численні запити до представницьких органів, в яких образ галицької адміністрації поставав як катастрофічний[88].

Протягом століття австрійського панування польські політики Галичини еволюціонували від неприйняття чужої влади до усвідомлення численних переваг австрійського конституціоналізму. Водночас змінювався підхід до поляка – австрійського чиновника. Якщо наприкінці XVIII ст. співпрацювати з австрійською владою вважалося національною ганьбою, в середині XIX ст. – вимушеною необхідністю одиниць, то на зламі XIX–XX ст. польська аристократія вважала за честь обіймати найвищі посади в краю та державі, боролася за ці посади й з гордістю приймала відзнаки австрійської влади. Чи не найпромовистішою ілюстрацією цієї зміни було те, що смертельно поранений українським студентом Мирославом Січинським галицький намісник, представник польського аристократичного роду граф Анджей Потоцький, в останні хвилини свого життя вважав за потрібне сказати: «Перекажіть цісареві, що я був його вірним слугою і помираю на посту»[89]. Натомість українське суспільство в Галичині еволюціонувало від надій на владу, поки вона була «австрійською», до категоричного несприйняття її як чужої, загарбницької, коли вона стала «польською». Українці звертали увагу уряду на національно-державницькі устремління галицьких поляків, підкреслюючи їхнє антиавстрійське спрямування, стверджували, що польські можновладці поводяться в Галичині не як представники австрійського уряду, а як «повновласники будучої польскої держави»[90], «президенти польської републики»[91].

На зламі XIX–XX ст. чиновницькі посади стали важливим полем для українсько-польського протиборства в Східній Галичині. Особливою була ситуація у Львові, де українців не лише систематично не допускали на вищі адміністративні посади (президента чи віце-президента міста тощо), а й цілеспрямовано витісняли з представницьких органів влади. Так, на початку XX ст. українці були позбавлені репрезентації у Львівській міській раді, де до того часу їх представляли кілька осіб зі 100 радних

(згідно зі статутом 1870 р.)[92]. Так само від столиці краю українці не могли обрати свого депутата до жодного представницького органу. Головною причиною цього була нечисленність українських виборців, а також категорична позиція популярних у Львові польських націонал-демократів, за твердженням яких, творення поляками власними руками «видимості», що «Львів насправді є польсько-руським» містом, в умовах наростаючого міжнаціонального конфлікту було би «національним злочином»[93].

Однак у східногалицькій провінції картина була іншою. Щоправда, поляків і тут представляли в органах влади численніші групи, аніж це мало б випливати із національного складу населення, проте позиції українців не лише були міцними, а й мали постійну тенденцію до посилення. Так, на початку XX ст. українці мали більшість у 4 міських радах, найчисленніше представництво – у 6, репрезентацію, що у відсотковому співвідношенні перевищувала їхню частку в складі населення – у 19, відповідно була меншою – у 21, не мали своїх представників у 3 міських радах Східної Галичини. У 17 містах (37%) українці мали міцні позиції в громадських урядах чи то магістратах. Поляки обіймали посади начальників громад (війтів чи бургомістрів) у понад 50% східногалицьких містечок, українці – у 26% (12 містечок) і євреї – у 22% (10 міст) (потрібно зауважити, що за чисельністю населення євреї здебільшого посідали перше місце серед інших національних груп у східногалицьких містечках). Поляки були начальниками в 27 повітових судах, українці – в 19. Хоча поляки ще становили переважну більшість чиновників у повітових судах Східної Галичини (67%), однак на зламі XIX–XX ст. їхня частка почала зменшуватися, тоді як частка українців зростала. Ситуація в судівництві не була винятком. Наприкінці XIX ст. польські діячі виразно зауважували «систематичне намагання русинів обійняти всі владні, урядові та публічні становища»[94].

Утримання політичної та адміністративної влади на всіх рівнях польські політики вважали необхідним для збереження польської переваги у Східній Галичині. Відкидаючи претензії українських фахівців на обіймання – в умовах безоглядного домінування польських посадовців у всіх органах влади – будь-яких посад, польські націонал-демократи на початку XX ст. висунули тезу про «заздрість» української інтелігенції до становища поляків, приписуючи їй прагнення – нібито задля власної соціальної реалізації та матеріального благополуччя – витіснити польських чиновників та інших фахівців з їхніх посад. Тож управління поляків у Східній Галичині трактувалось як самозахист, а національний розвиток українців – як антипольська агресія[95]. Ця теорія ігнорувала той факт, що вимоги українського руху в усіх сферах зводилися до формування власних інституцій, новоутворений апарат яких у жодний спосіб не був пов'язаний з наявними посадами (українцям ішлося про створення власного коронного краю, намісництва, сейму, Крайової шкільної ради тощо). Однак вона набула значної популярності й ще сьогодні подекуди повторюється польськими істориками[96].

Наприкінці XIX – на початку XX ст. у Галичині відбувалося становлення модерної української світської інтелігенції. Протягом 1890–1914 рр. у середовищі інтелігенції поступово зменшувалася кількість вихідців із духовенства (з 36,5 до 18,3%) і зростала частка селянських дітей (з 14,1 до 44,5%). Вагому частку в структурі інтелігенції посідали вихідці з професійних груп службовців (10%), педагогів (8%), робітників і міщан (8%). Основними осередками формування української інтелігенції були середні і вищі школи, а засобом її національно-патріотичного виховання – студентські товариства.

У цей час відбулося внутрішнє структурування інтелігенції за видами професійної діяльності. Найчисленнішу фахову групу становили працівники освіти. Характерним було кількісне збільшення українських юристів. Меншою популярністю користувалися медичні спеціальності.

Творча інтелігенція як професійна група лише формувалася. Загальна чисельність української світської діяльності в Галичині на початку XX ст. становила близько 2-3 тис. осіб[97]. Приблизно таку ж за чисельністю групу (близько 2 тис. осіб[* 98]) становила українська духовна інтелігенція, основну масу якої складали греко-католицькі парафіяльні священики. Авторка дослідження про соціально-професійний склад української інтелігенції Галичини наприкінці XIX – на початку XX ст. Н.Мисак не виділяє чиновництво як окрему вагому групу української світської інтелігенції[99]. Ця теза певною мірою перегукується з висновками Гаральда Біндера щодо соціального складу українського парламентського представництва, яке після загальних виборів 1907 р. відобразило українську політичну еліту. Тут найчисельнішими професійними групами були правники, вчителі, священики й редактори пресових видань.

Такі висновки хронологічно останніх досліджень пояснюються двома причинами. По-перше, недослідженістю українського чиновництва в Габсбурзькій монархії як окремої групи й певною неготовністю історіографії до подібних студій (для прикладу, дослідження галицького чиновництва лише стають популярними в польській історіографії, яка суттєво випереджує українську у вивченні підавстрійської Галичини). По-друге, українські чиновники справді здебільшого становили в установах виразну меншість і обрання чиновницької кар'єри, як правило, тягнуло за собою полонізацію. Спроби ж українців поєднувати посади з національно-патріотичною діяльністю зазвичай викликали велике невдоволення вищих чиновників. Так, навіть діти, які навчалися в школі, родичі, що обіймали певні посади, були зручним важелем, через який влада могла вплинути на особливо активного священика[100]. Проблемою для українського вчительства було довільне переміщення шкільною владою національно свідомих і політично активних учителів, нерідко в школи Західної Галичини. Українські громадські діячі дуже важко адаптувались у львівському чиновницькому середовищі. Спогади українського депутата Тимофія Старуха, що багато років керував постами жандармерії в різних місцевостях Бережанського, Надвірнянського, Рогатинського й Старосамбірського повітів, насичені згадками про постійні конфлікти зі старостами й повітовою владою, які вважали його «руським політиком і агітатором», особою, якою не можна маніпулювати при виборчих зловживаннях[101].

Тому активність у національно-політичному русі здебільшого розвивали ті представники інтелігенції, які не були задіяні в державній службі, насамперед адвокати, що мали власну практику. Модернізації українцями сфери політичної діяльності сприяв перелом в українському русі в 1880-х рр. на користь українофільської орієнтації, носіями якої були галицькі народовці. Утверджена ними програма «органічної праці» передбачала прищеплення галицьким українцям розуміння, що їхнім головним завданням є практична рутинна робота над розбудовою українського національного життя, якнайповнішого використання австрійського конституційного поля і розви-

* За підрахунками видавців часопису «Галицкая Русь», у 1891 р. в Галичині налічувалося 2196 представників «білого» духовенства і 122 монахи-василіяни.

ток сфери громадської й політичної активності поза межами органів влади, зокрема в рамках партійних структур. Об'єктом постійної уваги було створення місцевої партійної мережі, під впливом якої діяло б широке коло просвітніх і економічних інституцій. До такої роботи на місцях відразу ж залучалися українці – випускники вищих навчальних закладів, що поверталися в галицьку провінцію. Діяльність у ролі провінційних організаторів народного життя, з одного боку, сформувала нову українську політичну еліту, а з другого – відповідала актуальним завданням тогочасного українського національного руху, що полягали в переході до масової політики й самоорганізації широких верств. Десятиріччями діючи в тісному зіткненні з населенням, українські діячі розуміли потреби й реальний стан народних мас. На момент вибуху Першої світової війни, згодом – українських визвольних змагань, лідери українського національного руху в Галичині мали чималий життєвий і політичний досвід, який дозволив українським правникам, педагогам, священикам, селянам обійняти й назагал успішно виконувати адміністративні функції в період ЗУНР[102].

Здобуття Галичини стало плацдармом для претензій Габсбурґів на володіння Буковиною. Під час російсько-турецької війни 1768–1774 рр. австрійські війська ввійшли до Північно-Західної Молдавії. Відвідавши в червні 1773 р. Трансільванію, Йосиф II дійшов висновку, що приєднання Буковини для Австрії «було б чимось дуже вартісним». Воно покращувало стратегічну позицію Австрії щодо Росії й Туреччини, забезпечувало контроль над торговим шляхом від Балтійського до Чорного моря через Львів. Готуючись до здобуття Буковини, Відень збирав історично-правові аргументи, апелюючи, зокрема, до того факту, що Північна Буковина колись належала до Польського королівства. Австрійська дипломатія переконувала російських і турецьких правителів різними методами, не гребуючи й високими хабарами. Після Кучук-Кайнарджійського миру російські війська звільнили територію Буковини для зайняття її австрійською армією. 7 травня 1775 р. в Константинополі було підписано конвенцію, за якою Буковина відійшла під правління Габсбурґів. З цієї території була утворена провінція Буковина. В 1774–1786 рр. Буковиною управляла військова адміністрація, яка підпорядковувалася Надвірній військовій раді у Відні (перший адміністратор – генерал Ґабріель барон фон Сплені)[103]. Буковина була малозаселеною і знищеною військовими подіями, а для австрійської влади на початку стала «локальним різновидом міні-Сибіру, куди відсилано скомпрометованих урядників»[104]. У 1786 р. Буковина була приєднана до Галичини, в 1790–1817 рр. уважалась окремою провінцією зі столицею в Чернівцях, але під управлінням львівського губернаторства, в 1817 р. знову повернута до складу Галичини, а в 1849 р. остаточно набула статусу коронного краю. Закарпаття потрапило під владу Габсбурґів у складі Угорського королівства, до якого входило ще з XIII ст.

Легальне політичне життя на Буковині розпочалося після конституційних актів 1861 р. Буковинський сейм складався з 30 депутатів (29 обраних і 1 вірилісту – православного архієпископа; з 1875 р. вірильний мандат отримав також ректор Чернівецького університету). Вибори відбувалися по чотирьох куріях. Пересічно національний склад Буковинського сейму був таким: румуни – 14-16 мандатів, українці (здобули представництво в 1891 р.) – 3-6, поляки – 3-4, німці – 6-7, євреї – 1-2. Маршалками краю здебільшого ставали вихідці з румунської аристократії. Компетенція Буковинського сейму була такою ж, як і Галицького. В 1904 р. Буковинський сейм ухвалив

новий виборчий закон, який був санкціонований цісарем лише в 1910 р. За ним кількість депутатів зросла до 63, зберігалася куріальна система, але всередині курій місця розподілялися за національною квотою. На виборах 1911 р. українці отримали 17 мандатів, румуни – 23, євреї – 10, німці – 7, поляки – 6. Буковина обирала до австрійського парламенту спершу 5 депутатів, з 1873 р. – 9, з 1907 р. – 14. Останні вибори до австрійського парламенту 1911 р. проводилися за національними куріями; 5 місць надавалося українцям і 5 – румунам[105].

Урядова вертикаль влади й повітове самоуправління в провінції були такими ж, як у Галичині. За громадським законом 1864 р., так звані двірські обшари не підпорядковувалися громадам. Ті, хто проживав на цих землях, не платили громадських податків і не виконували громадських повинностей, але й не мали права брати участь у громадських виборах. У 1909 р. набрав чинності новий громадський статут. Виборче право було надане всьому чоловічому населенню після 24 років. Вибори ставали таємними, але зберігся поділ виборців на 3 групи залежно від розміру сплачуваного податку. Право вибору мали також товариства, які діяли на території громад.

В адміністрації, середніх і вищих школах Буковини утвердилася німецька мова. Натомість у початкових школах викладання йшло німецькою, румунською, українською, польською, угорською, вірменською, єврейською. У першій половині XIX ст., коли Буковина перебувала у складі Галицької провінції, її школи були підпорядковані Львівській католицькій консисторії, що спричиняло їхню полонізацію. У 1870-х рр. шкільництво було підпорядковане Крайовій шкільній раді. У 1914 р. діяли німецька гімназія в Чернівцях, українська гімназія у Вижниці, українсько-німецькі гімназії в Чернівцях, Кіцмані, Сереті. Викладання у відкритому в 1875 р. Чернівецькому університеті велося німецькою, однак у ньому діяла кафедра української мови та літератури.

Специфіка Буковини полягала в перехресній взаємодії багатьох національних культур, що, на відміну від Галичини, не давало можливості розвинутися одному міжнаціональному конфлікту[106]. Політичне життя Буковини нерідко трактувалось як взірець міжнаціонального порозуміння, а саму провінцію нагороджувано такими епітетами, як «Європа в мініатюрі», «європейський мікрокосмос», «Швейцарія Сходу», «живий етнографічний музей» тощо. «Те, що Буковина своєрідно віддзеркалювала у зменшеній формі велику Австрію, – правда, – стверджував австрійський письменник, мешканець тогочасних Чернівців Ґеорґ Дроздовський. – Велике число національностей, які проживали у цій привабливій місцевості, допускало таке порівняння: ми були розмаїттям у єдності і чудово лагодили між собою, і принагідні незначні суперечки про прикордонний камінь або й серйозніші суперечки, де колись проживали румуни, а де мешкали українці, мали радше науковий характер»[107].

Міжнаціональні суперечності в провінції загострювалися з наближенням Першої світової війни й були пов'язані з територіальною суперечкою за цю територію українців і румунів, які одночасно претендували на роль автохтонного населення. Обстоюючи свої позиції, румунські історики та політики висунули теорію про «славізацію» чи «рутенізацію» Буковини під протекторатом австрійського уряду. Аби протидіяти цьому, румунські політики вимагали обмежити слов'янську імміграцію, не визнавати українську мову як одну з офіційно діючих крайових, пропагували гасло «Буковина для румунів», тиснули на населення під час переписів, вимагаючи подавати як розмовну румунську мову, перешкоджали створенню українських культурно-освітніх

закладів тощо. Українсько-румунське протистояння стало важливим чинником суспільного життя Буковини. Доволі мирно складались українсько-польські відносини на Буковині. За підтримки польських політиків українці здобули представництво в Буковинському сеймі. Однак на зламі XIX–XX ст. буковинські політики обох національностей були втягнуті в міжнаціональне протистояння в Галичині[108].

Після придушення угорської революції 1848–1849 рр. австрійський уряд реорганізував Угорщину, розділивши її на 5 військових округів. Одним із нових адміністративних утворень став Ужгородський район, що включав комітати Унг, Берег, Угочу і Марамарош. Головним адміністратором району став барон Іґнац фон Віллєц, його першим референтом і керівником канцелярії – Адольф Добрянський. Українська інтелігенція, що гуртувалася навколо нього, сприйняла цей крок як утворення «Руського округу» – передумови автономії русинів у складі Габсбурзької монархії. Тут було запроваджено навчання українською мовою в початкових школах, засновано українську гімназію в Ужгороді тощо. Однак 28 березня 1850 р. «Руський округ» був ліквідований; українці сприйняли це як «ужгородську катастрофу». Після відновлення конституційних перетворень в 1861 р. А.Добрянський домагався автономії українських земель у складі Угорського королівства, але ця програма була відкинута Угорським сеймом, а її автор позбавлений депутатського мандата. 18 лютого 1867 р. в Угорському сеймі був урочисто оголошений указ імператора Франца Йосифа про відновлення правової та історичної самобутності Угорського королівства. Угорський сейм ухвалив низку законів, які відновлювали й зміцнювали централізацію на території королівства. Одночасно парламент заперечив визнання якихось особливих прав національним меншинам. Українці в Угорщині були витіснені зі сфери політичного життя й могли підтримувати свою національну ідентичність лише в культурно-просвітній сфері, долаючи значні успіхи мадяризації[109].

Українсько-угорські відносини на Закарпатті, на відміну від українсько-польських відносин у Галичині, здебільшого розвивалися без зовнішнього втручання австрійської влади. Ще напередодні «Весни народів» угорські реформатори кола Лайоша Кошута вбачали шлях до модернізації Угорщини у трансформації середньовічної *natio Hungarica* в модерну угорську політичну націю вільних громадян. Згідно з цією концепцією, національні меншини, позбавлені інтелектуальної еліти, мали відмовитися від власної ідентичності і протягом одного покоління влитися в угорську політичну націю. Шлях до прискореної мадяризації неугорських народів відкрила австро-угорська угода 1867 р. На початку XX ст. угорський сейм ухвалив низку законів, підготовлених міністром освіти Альбертом Апоньі, за яким угорська стала мовою викладання в усіх школах. Процесів мадяризації зазнавала також греко-католицька церква на Закарпатті.

Перехід наприкінці XVIII ст. Галичини та Буковини під владу Габсбурзької монархії започаткував глибокі світоглядні зміни в середовищі українського населення цих земель. Реформи «освіченого абсолютизму», заміна в системі управління польського землевласника австрійським чиновником, а в другій половині XIX – на початку XX ст. конституційно-парламентські практики зруйнували дотепер строго замкнутий та ієрархізований світ, втягнувши його в орбіту європейських політичних цінностей. Політична модернізація суспільства в імперії Габсбурґів здійснювалась у двох напрямах: раціоналізації та забезпеченні ефективності влади і диференціації політичної

структури (інституціоналізації) суспільства, вагомим чинником якої було забезпечення відносно широкої участі громадян у політичному житті. За півтора століття австрійського панування українці пройшли довгий шлях від середньовічних підданих зі станово-династичною системою мислення до громадян новочасної конституційної держави, свідомих своїх національних інтересів і потреби працювати в усіх напрямах задля їхньої реалізації.

Посилання до розділу 7

1 *Wheatcroft A.* Habsburgowie. – S.169.
2 *Цьольнер Е.* Історія Австрії. – С.318.
3 *Wheatcroft A.* Habsburgowie. – S.172-176.
4 *Grodziski S.* Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji... – S.130.
5 *Wheatcroft A.* Habsburgowie. – S.172-178.
6 *Цьольнер Е.* Історія Австрії. – С.340-342.
7 *Wheatcroft A.* Habsburgowie. – S.181.
8 *Grodziski S.* Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji... – S.129-130.
9 *Balzer O.* Historya ustroju Austryi... – Lwów, 1908. – S.296; *Grodziski S.* Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji... – S.131-133.
10 *Chlędowski K.* Zajęcie Galicji // Chlędowski K. Z przeszłości naszej i obcej. – Lwów, 1935. – S.17-19.
11 *Chlędowski K.* Zajęcie Galicji... – S.17–19.
12 *Франко І.* Панщина та її скасування 1848 р. в Галичині // Франко І. Зібрання творів: У 50 т. – К., 1986. – Т.47. – С.108-109.0
13 *Łoziński B.* Galicyjski sejm stanowy 1817–1845. – Lwów, 1905; *Łoziński B.* Z historii Stanów galicyjskich (I, II) // *Łoziński B.* Szkice z historii Galicyi w XIX wieku. Z przedmową i pod kierunkiem W.Tokarza. – Lwów, 1913. – S.1-15, 16-28; *Grodziski S.* Historia ustroju społeczno-politycznego Galicji 1772–1848. – S.144-153; *Balzer O.* Historya ustroju Austryi w zarysie. – S.293-301.
14 *Łoziński* B. Z czasów i aktów dominikalnych (Przyczynek do historyi administracyi w Galicyi) // Łoziński B. Szkice z historii Galicyi w XIX wieku. Z przedmową i pod kierunkiem W.Tokarza. – Lwów, 1913. – S.119-154.
15 *Wiadomości* statystyczne o stosunkach krajowych wydane przez Krajowe biuro statystyczne pod red. T.Pilata. – Lwów, 1878. – R.4 (Statystyka gminna). – S.10-11.
16 *Tokarz W.* Galicya w początkach ery Józefińskiej... – S.44.
17 Там само. – S.45.
18 [*Барвінський В.*] Въ столѣтнûю роковины вступленя на австрійскій престолъ цѣсаря Іосифа II (1780–1880). Ôтчитъ Володимира Барвѣньского, виголошеный на вечерѣ дня 17 (29) листопада 1880. – Л., 1880. – С.5-6.
19 *Мудрий М.* Австрорусинство в Галичині: спроба окреслення проблеми // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. іст. – Л., 2000. – Вип.35-36. – С.571-604.
20 Цит. за: *Возняк М.* Як пробудилося українське народнє життя в Галичині за Австрії. – Л., 1924. – С.11-12.
21 *Турій О.* До питання про провідну роль греко-католицького духовенства в національному русі галицьких українців у XIX ст. // Матеріали засідань Історичної та Археографічної комісій НТШ в Україні. – Л., 1999. – Вип.2 (1995–1997). – С.410.

22 *Ададуров В.* Галицькі русини в концепціях польської політики Франції та Австрії 1805–1812 років (до постановки питання) // Україна в минулому. – К.; Л., 1996. – Вип.IX. – С.38-60; *Ададуров В.* «Наполеоніда» на сході Європи. Уявлення, проекти та діяльність уряду Франції щодо південно-західних окраїн Російської імперії на початку XIX століття. – Л., 2007.

23 *Тершаковець М.* Короткий огляд національних та політично-суспільних течій в Галицькій та Угорській Руси // Тершаковець М. Матеріяли й замітки до історії національного відродження Галицької Руси в 1830 та 1840 рр. Додаток: до історії москвофільства в Угорській Руси. – Л., 1907. – С.IV [Сер. «Українсько-руський архив. Видає Історично-фільософічна секція Наукового товариства імени Шевченка». Т.III].

24 *Герасименко М.П.* Аграрні відносини в Галичині... – С.170.

25 *Класова* боротьба селянства Східної Галичини (1722–1849): Док. і матеріали / Упоряд. О.А.Купчинський, А.Г.Сісецький, Ф.І.Стеблій. – К., 1974. – Док. №43. – С.134 та ін.

26 *Słotwiński K.L.* Katechizm poddanych galicyjskich. Posłowie napisał S.Grodziski. – Kraków, 2004. – S.140-141.

27 *Balzer O.* Historya ustroju Austryi w zarysie. – S.398-402; *My Ferdynand* Pierwszy [...] Tymczasowy porządek wyborów odnoszący się do konstytucyi z dnia 25. Kwietnia 1848. [Wiedeń, 9 maja 1848]. [14 s.]

28 *Цьольнер Е.* Історія Австрії / Пер. з нім. – Л., 2001. – С.387.

29 *Grzybowski K.* Galicja 1848–1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii. – Kraków; Wrocław; Warszawa, 1959. – S.36-38.

30 *Konstytucya* dla Cesarstwa Austryi. [Ołomuńc, 4 marca 1849].

31 *Wereszycki H.* Dzieje Galicji jako problem historyczny. Uwagi dyskusyjne // Małopolskie studia historyczne. – R.1, Zesz.1. – Kraków, 1958. – S.41.

32 *Франко І.* Панщина та її скасування 1848 р. в Галичині // Франко І. Зібрання творів: У 50 т. – К., 1986. – Т.47: Історичні праці (1898–1913). – С.110.

33 *Śliwa M.* Rok 1846 i późniejsza Rewolucja 1848 // Rok 1848. Wiosna Ludów w Galicji. Zbiór studiów pod redakcją Władysława Wica. – Kraków, 1999. – S.7-20.

34 *Łoziński B.* Agenor hrabia Gołuchowski w pierwszym okresie rządów swoich (1846–1859). – Lwów, 1901.

35 *Кревецький І.* Справа поділу Галичини в рр. 1846–1850 // Зап. Наук. т-ва ім. Шевченка. – Л., 1910. – Т.XCIII. – С.54-69; Т.XCIV. – С.58-83; Т.XCV. – С.55-81; Т.XCVI. – С.95-114; Т.XCVII. – С.105-154.

36 *Стеблій Ф.* «Весна народів» у Львові // Історія Львова: У 3 т. – Л., 2007. – Т.2. – С.153-155.

37 *Зоря* Галицка (Львів). – 1848. – 15 травня.

38 *Турій О.* Українська «Весна народів» // Головна Руська Рада... – С.XI-XIII.

39 *Пилипович В.* Вступне слово // За віру, нарід і права. Руські Ради Надсяння 1848–1850 рр. / Вступ та упоряд. В.Пилипович. – Перемишль, 2005. – С.10.

40 *Турій О.* Українська «Весна народів»... – С.XXIV-XXV.

41 *Пилипович В.* Вступне слово... – С.11-13; *Кревецький І.* Оборонна організація руських селян на галицько-угорському пограничу в 1848–49 рр. [Л., 1905]; *Кревецький І.* Руська самооборона на галицько-угорському пограничу 1848–1849. – Л., 1912; *Кревецький І.* Проби організованя руських національних гвардій у Галичині 1848–1849. – Л., 1913.

42 *Звернення* Головної Руської Ради про поділ Галичини на дві провінції, Львів, 17 липня 1848 р. // За віру, нарід і права. – С.57-59; *Стеблій Ф.* «Весна народів» у Львові... – С.156.

43 *Wereszycki H.* Pod berłem Habsburgów. Zagadnienia narodowościowe. – Kraków, 1986. – S.181.
44 *Dyplom* cesarski. Względem regulacyi wewnętrznych stosunków politycznych Monarchii. We Wiedniu, 20 października 1860. Franciszek Józef.
45 *Bobrzyński M., Jaworski W.L., Milewski J.* Z dziejów odrodzenia politycznego Galicyi 1850–1873. – Warszawa, 1905. – S.8.
46 *Zbiór* dokumentów odnoszących się do konstytucyi Państwa Austryackiego tudzież Królestwa Galicyi i Lodomeryi i Wielkiego Księstwa Krakowskiego / Sammlung der auf die Konstitution des Österreichischen Staates und des Königreichs Galizien und Lodomerien dann des Grossherzogthums Krakau bezug nehmenden Dokumenten. – Lwów, 1868. – S.59-62.
47 Ibid. – S.59-62.
48 *Adres* z 10. XII. 1866 r. // *Grodziski S.* Sejm Krajowy galicyjski 1861–1914. – Warszawa, 1993. – T.2: Źródła. – S.254-256.
49 *Піяй С.* Політика Аґенора Ґолуховського щодо галицьких українців у 1866–1868 роках та її наслідки // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. іст. – Л., 2002. – Вип.37/1. – С.246-252.
50 *Pollack M.* Po Galicji... – S.219.
51 *Grzybowski K.* Galicja 1848–1914. Historia ustroju politycznego na tle historii ustroju Austrii. – Kraków; Wrocław; Warszawa, 1959. – S.159-166.
52 *Grodziski S.* Sejm Krajowy galicyjski. – Warszawa, 1993. – T.1. – S.33.
53 Ibid. – S.10.
54 *Bobrzyński M.*Z moich pamiętników. – S.126–128.
55 *Вибір* посла в турецькім повіті // Діло. – 1889. – Ч.146. – 3(13) липня.
56 *Романчук Ю.* Якої нам треба репрезентациї у Відни? // Дїло. – 1907. – Ч.32. – 23 н. ст. лютого.
57 *Stenograficzne* sprawozdania Sejmu Krajowego. – 1868. – S.70, 74 та ін.
58 Ibid. – S.71.
59 Ibid. – S.76.
60 Ibid.
61 Ibid. – S.78.
62 Ibid. – S.98.
63 Ibid. – S.111.
64 *Fras Z.* Florian Ziemiałkowski (1817–1900). Biografia polityczna. – Wrocław; Warszawa; Kraków, 1991. – S.118.
65 *Bartel W.M.* Galicyjska Rada Szkolna Krajowa – Czasy, instytucja, ludzie // Zeszyty naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Prawnicze. Zesz. 86. – 1980. – S.33-62.
66 *Розширенє* автономії галицької ради шкільної // Дїло. – 1907. – Ч.33. – 27 н. ст. лютого.
67 *Мудрий М.* Галицькі намісники в системі українсько-польських взаємин (1849–1914) // Вісн. Львів. ун-ту. Сер. іст. – 1998. – Вип.33. – С.91-101.
68 *Grzybowski K.* Galicja 1848–1914... – S.207-208.
69 *Кульчицький В.С.* Державний лад і право в Галичині (в другій половині XIX – на початку XX ст.). – Л., 1965. – С.40.
70 *Dziennik* ustaw i rozporządzeń krajowych. – Lwów, 1866. – Cz.11, №21. – S.106-127.
71 Ibid. – №19. – S.59-99.
72 *Горинь Г.* Громадський побут сільського населення Українських Карпат (XIX – 30-ті роки XX ст.). – К., 1993. – С.41.
73 *З руху* виборчого // Діло. – 1895. – Ч.198. – 4 (16) вересня.
74 *Lewicki W.* Materiały do reformy gminnej w Galicyi. – Lwów, 1888; *Górski P.* Samorząd gminny. – Kraków, 1907.

75 *Grzybowski K.* Galicja 1848–1914... – S.281-283.
76 *Wstęp* // Pamiętniki urzędników galicyjskich / Przygotowali do druku I.Homola i B.Łopuszański. – Kraków, 1978. – S.7, 19, 22.
77 *Spiss T.* Ze wspomnień c. k. urzędnika politycznego. – Rzeszów, 1936. – S.8-12.
78 *Wysocki A.* Sprzed pół wieku. – Kraków, 1956. – S.111-112.
79 *Hoff J.* Mieszkańcy małych miast Galicji Wschodniej... – S.94-99.
80 *Wstęp* // Pamiętniki urzędników galicyjskich. – S.24.
81 *Górski P.* Co robić? – Kraków, 1900. – S.3.
82 Ibid. – S.4.
83 Ibid. – S.21–26.
84 *Na marginesie*. W tramwaju // Słowo Polskie. – 1906. – Nr 458. – 10 października.
85 *Окуневскій Т.* О самоуправленіи въ Галиціи и Буковинѣ // Украин. жизнь (Москва). – 1916. – №7-8. – С.40-41.
86 *Bobrzyński M.* Z moich pamiętników / Przygotował do druku, wstępem i przypisami opatrzył A.Galos. – Wrocław; Kraków, 1957. – S.10-13.
87 *Центральний* державний історичний архів України у м. Львові. – Ф.146. – Оп.8. – Спр.200. – Арк.27-28 (обіжник А.Потоцького до старост, Львів, 3 липня 1903 р.); *Bobrzyński M.* Z moich pamiętników. – S.10.
88 *Bobrzyński M.* Z moich pamiętników. – S.22-23.
89 *Janta A.* We Lwowie, pewnej Palmowej Niedzieli // Janta A. Lustra i reflektory / Wybór i przedmowa Michał Sprusiński. – Warszawa, 1982. – S.413.
90 *Акция* Козловскі – Пінінскі – Більчевскі // Дїло. – 1903. – Ч.106. – 13 (26) травня.
91 *Президент* польської републики // Там само. – 1908. – Ч.44. – 27 (14) лютого.
92 *Протест* Русинів міста Львова проти недопущеня їх заступників в раду мійску. – Л., 1911.
93 *Zakusy* rutenizacyi Lwowa // Słowo Polskie. – 1908. – Nr 140. – 23 marca.
94 *Kasznica S.* Skład wyznaniowy wschodnio-galicyjskiego ciała sędziowskiego. – Lwów, 1908. – S.19; *Hoff J.* Mieszkańcy małych miast Galicji Wschodniej w okresie autonomicznym. – Rzeszów, 2005. – S.37-41.
95 *Dwie* metody // Słowo Polskie. – 1905. – Nr 194. – 26 kwietnia.
96 *Partacz Cz.* Od Badeniego do Potockiego. Stosunki Polsko-Ukraińskie w Galicji w latach 1888–1908. – Toruń, 1996. – S.245.
97 *Мисак Н.Ф.* Українська інтелігенція Галичини наприкінці XIX – на початку XX ст.: соціально-професійний аспект. – Автореф. ... дис. канд. іст. наук. – Л., 2005.
98 *Галицкая* Русь. – 1891. – Ч.39. – 22 мая (3 іюня).
99 *Мисак Н.Ф.* Українська інтелігенція Галичини...
100 *Колб Н.* Греко-католицьке парафіяльне духовенство у 1900–1914 роках (на прикладі Львівської архієпархії). Магістерська робота / ЛНУ ім. І.Франка. – Л., 2001; *Колб Н.* Дискусії про соціальний статус і матеріальне становище греко-католицького парафіяльного духовенства в Галичині наприкінці XIX століття // Україна: культурна спадщина, національна свідомість, державність / НАН України, Ін-т українознавства ім. І.Крип'якевича. – Вип. 16: Ювілейний збірник на пошану Івана Патера. – Л., 2008. – С.191-206.
101 *ЦДІА* України у Львові. – Ф.309 (Наук. т-во ім. Шевченка. – Оп.1. – Спр.2227).
102 *Павлишин О.* Соціально-політичний портрет українського проводу Галичини та Буковини в революції 1918–1919 років // Україна модерна. – Л., 2000. – Ч.4-5. – С.187-245.
103 *Petraru M.* Polacy na Bukowinie w latach 1775–1918. Z dziejów osadnictwa polskiego. – Kraków, 2004. – S.15-25.

104 *Grodziski S.* W królestwie Galicji i Lodomerii... – S.24.

105 *Petraru M.* Polacy na Bukowinie w latach 1775–1918. Z dziejów osadnictwa polskiego. – Kraków, 2004; *Bukowina* po stronie dialogu / Pod redakcją K.Feleszki. – Sejny, 1999; *Буковина*: Іст. нарис. – Ч., 1998; *Добржанський О.* Національний рух українців Буковини другої половини XIX – початку XX ст. – Чернівці, 1999.

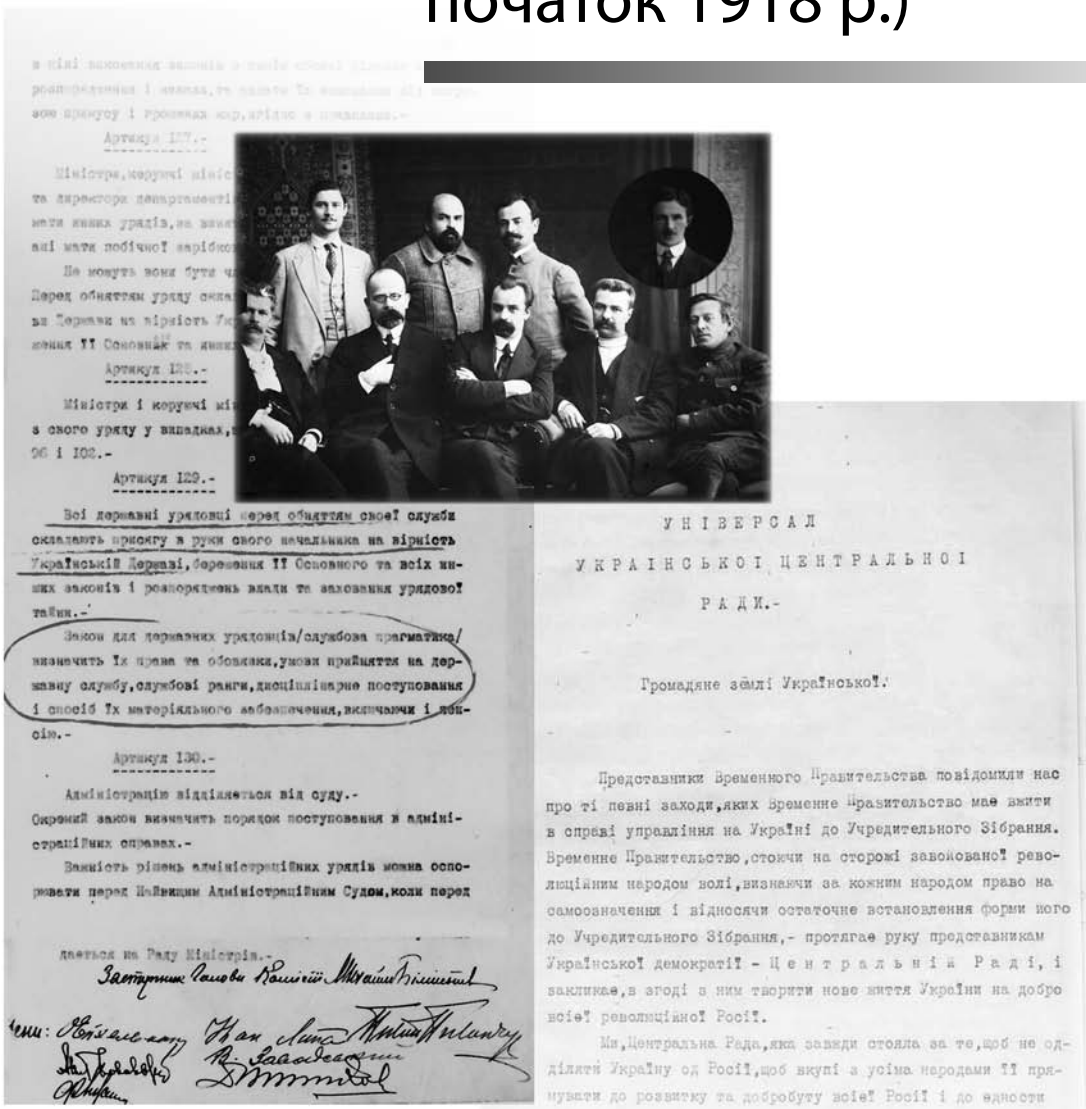
106 *Буковина*: Іст. нарис. – Чернівці, 1998; *Bukowina* po stronie dialogu / Pod red. K.Feleszki. – Sejny, 1999.

107 *Дроздовський Ґ.* Тоді в Чернівцях і довкола. Спогади старого австрійця / Пер. з нім.; Передмов. і прим. П.Рихла. – Чернівці, 2001. – С.28.

108 *Petraru M.* Polacy na Bukowinie w latach 1775–1918. Z dziejów osadnictwa polskiego. – Kraków, 2004; *Bukowina* po stronie dialogu / Pod redakcją K.Feleszki. – Sejny, 1999; *Буковина*: Іст. нарис. – Чернівці, 1998; *Добржанський О.* Національний рух українців Буковини другої половини XIX – початку XX ст. – Чернівці, 1999.

109 *Поп И.* Энциклопедия Подкрапатской Руси. – Ужгород, 2006.

Розділ 8. Організація управління УНР доби Центральної Ради (1917 р. – початок 1918 р.)



Артикул 127.-

Міністри, керуючі міні...
та директори департаменті...
мати инших урядів, на вин...
ані мати побічної зарібко...

Не можуть вони бути ч...
Перед обняттям уряду скла...
ви Держави на вірність Ук...
ження її Основних та инших...

Артикул 128.-

Міністри і керуючі мі...
з свого уряду у випадках, ...
96 і 102.-

Артикул 129.-

Всі державні урядовці перед обняттям своєї служби складають присягу в руки свого начальника на вірність Українській Державі, береження її Основного та всіх инших законів і розпоряджень влади та заховання урядової тайни.-

Закон для державних урядовців/службова прагматика/ визначить їх права та обовязки, умови прийняття на державну службу, службові ранги, дисціплінарне поступовання і спосіб їх матеріяльного забезпечення, включаючи і пенсію.-

Артикул 130.-

Адміністрацію відділяється від суду.-
Окремий закон визначить порядок поступовання в адміністраційних справах.-

Важність рішень адміністраційних урядів можна оспорювати перед Найвищим Адміністраційним Судом, коли перед

дається на Раду Міністрів.-

Заступник Голови Комісії Михайло Білинський

Члени: Ів. Лапа, Ів. Завадський

УНІВЕРСАЛ

УКРАЇНСЬКОЇ ЦЕНТРАЛЬНОЇ

РАДИ.-

Громадяне землі Української.

Представники Временного Правительства повідомили нас про ті певні заходи, яких Временне Правительство має вжити в справі управління на Україні до Учредительного Зібрання. Временне Правительство, стоючи на сторожі завойованої революційним народом волі, визнаючи за кожним народом право на самоозначення і відносячи остаточне встановлення форми його до Учредительного Зібрання,- протягає руку представникам Української демократії - Центральній Раді, і закликає, в згоді з ним творити нове життя України на добро всієї революційної Росії.

Ми, Центральна Рада, яка завжди стояла за те, щоб не одділяти Україну од Росії, щоб вкупі з усіма народами її прямувати до розвитку та добробуту всієї Росії і до єдности демократичних сил її, з задоволенням приймаємо заклик Правительства до єднання і оповіщаємо ВСІХ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ:

Лютнева революція принесла народам Російської імперії довгоочікувані зміни. Повалення самодержавства посилило давні сподівання українців на позитивне розв'язання українського питання, на своє національне відродження. 3-4 березня (ст. ст.) 1917 р. на зборах представників українських організацій і угруповань було засновано Українську Центральну Раду (УЦР). Статусу повноцінного легітимного представницького органу вона набула, будучи офіційно переобраною Всеукраїнським національним конгресом 6-8 квітня. Перший Всеукраїнський військовий з'їзд і Перший Всеукраїнський селянський з'їзд визнали Центральну Раду єдиним керівним органом усього українства.

До проводу (президії) Центральної Ради увійшли М.Грушевський (голова), М.Науменко (заступник голови), Д.Антонович (товариш голови), С.Веселовський (писар) і П.Коваль (скарбник), а також голови новостворених дев'яти комісій[1]. Для визначення складу та функцій служб діловодства представницького органу важливо з'ясувати його структуру, окреслити сутність управлінських функцій. Оперативне керівництво поточною роботою в період між сесіями Центральної Ради покладалося на Комітет УЦР, який у липні було перейменовано на Малу Раду. Для вирішення окремих справ і підготовки питань на розгляд сесії були створені постійні й тимчасові комісії.

Одночасно з формуванням цих інституцій в Україні створювалася власна система діловодства. Від рівня її організації залежало налагодження нормальних зв'язків між центром і провінцією, а також своєчасне доведення постанов, законів і розпоряджень національного центру до місцевих рад і населення республіки. Серед перших у цьому плані заходів Центральної Ради було створення канцелярії. Її штат складався з керівника, його товариша (заступника) і працівників п'яти відділів: загального, кодифікаційного, виробничого, господарського, бухгалтерії та бібліотеки. Загальний відділ, своєю чергою, мав такі підрозділи: канцелярію, відділ стенографістів, відділ особових справ, адресне й інформаційне бюро, експедицію. При кодифікаційному і виробничому

відділі було сформовано інформаційний орган «Редакція Вістей Центральної Ради», а господарському відділові підпорядкували друкарню[2].

Порядок роботи штатних співробітників канцелярії УЦР визначався статутом. Комітет співробітників канцелярії складався з голови, його товариша, секретаря, шести членів і трьох кандидатів, які за відсутності членів комітету мали право вирішального голосу. Комітет керував усіма внутрішніми справами канцелярії. Він мав право визначати (змінювати) функції співробітників канцелярії, вносити пропозиції щодо встановлення розміру їхньої заробітної плати на розгляд загальних зборів, опікуватися поліпшенням матеріальних і моральних умов праці, пропонувати загальним зборам відстороняти від виконання обов'язків працівників за дії, несумісні з перебуванням на державній службі[3].

При Центральній Раді було також організовано її секретаріат, який спочатку розташувався в умивальних кімнатах Педагогічного музею (вул. Володимирська, 57). Очільник секретаріату Центральної Ради М.Єреміїв згадував про початок роботи його персоналу: «На умивальники ми поклали дошки для креслення, яких було багато, і це були столи. Хтось нам пожертвував стару російську машинку, бо українських машинок тоді ще не було у Києві»[4]. Секретаріат згодом розширився, набув цілком державного характеру і проіснував до 17 травня 1918 р., коли його було скасовано відповідною постановою Ради міністрів Української Держави[5]. З серпня 1917 р. секретаріат очолив Левченко[6].

Поступово виробилися методи і форми праці та справоведення щодо підготовки постанов, рішень і законів, ужито низку заходів щодо вдосконалення культури діловодства в державному апараті: створено канцелярію Центральної Ради, а зі сформуванням Генерального секретаріату й канцелярії в усіх секретаріатах; діловодство почало здійснюватися українською мовою з публікацією законодавчих документів паралельно російською, єврейською і польською мовами; впроваджено зразки оформлення розпорядчих документів; затверджено порядок офіційного опублікування і набуття чинності нормативно-правових актів; створено Секретаріат генерального писаря; запроваджено посаду розпорядника справами уряду, який з 18 січня 1918 р. став іменуватися Радою народних міністрів. Прийняття законів Центральною Радою набуло такої процедури: канцелярія міністерства (секретарства) або канцелярія певного департаменту) візувала свій законопроект чи проект постанови в генерального секретаря (міністра) і через відповідну канцелярію проект надсилався до канцелярії Центральної Ради. Звідти проект законодавчого акту потрапляв до Комітету законодавчих внесень Центральної Ради і після його розгляду й обговорення подавався на ухвалення Малою Радою, а потім на затвердження чергової сесії Центральної Ради. Крім того, 19 листопада 1917 р. була підготовлена постанова «Про тимчасову форму публікації законів». До неї додавався порядок підготовки нормативно-розпорядчих документів, де зазначалося: «*Спочатку має бути заголовок. Потім день, місяць, рік, коли Центральна Рада прийняла закон або постанову, далі йде текст документа, а нижче повинно йти підтвердження: "З першоджерелом протоколу згідно", яке засвідчується підписами голови, товариша голови і секретаря*»[7]. Закони Тимчасового уряду на території Української Республіки, згідно з постановою Центральної Ради від 16 липня 1917 р., набували чинності після оприлюднення в «Урядовому Віснику»[8].

18 грудня 1917 р. був затверджений порядок внесення законопроектів на розгляд уряду. Законодавчий процес та окремі його етапи в УНР регламентували спеціальні нормативно-правові акти (закони, постанови, регламенти, статути, обіжники тощо). Проте більшість законодавчих актів регулювали не законодавчий процес як такий, а діяльність органів, які брали безпосередню участь у законодавчому процесі. Такими актами були, наприклад, «Наказ Української Центральної Ради» від 22-23 квітня 1917 р., «Розклад роботи Малої Ради і її комісій» від 1 серпня, Статут «Генерального Секретаріяту», закон «Про тимчасовий порядок розпублікування законів» від 17 листопада, закон «Про порядок видання нових законів» від 25 листопада, «Обіжник в справах законопроектних» Народного міністерства внутрішніх справ та ін. Випуск періодичного видання «Збірник Законів Республіки», що містив тексти постанов і розпоряджень уряду, став прерогативою Генерального Суду[9].16 квітня 1918 р. було ухвалено закон про недоторканність членів Центральної Ради, тобто вони користувалися такими самими правами, як і «класичний» парламент.

Одним із перших заходів Центральної Ради було переведення діловодства на українську мову. Це було досить радикальне рішення, оскільки до цього в Україні, як і в інших регіонах Російської імперії, офіційне діловодство здійснювалося лише російською. Уже на одному з перших засідань Центральної Ради 12 березня було ухвалено постанову про те, що «мовою, якою Рада почне звертатись до народу, є українська»[10].

Для Центральної Ради, яку очолили видатні представники української інтелігенції, які за царату відчували всю тяжкість принизливого ставлення до українців, від самого початку характерною рисою була повага до інших націй і народів, що проживали в Україні. «Державу ми розуміємо як вільну спілку рівноправних та рівноцінних націй, серед яких не повинно бути ні гнобителів, ні гноблених», – зазначалось у декларації Ради Товариства українських поступовців (ТУП) «Наша платформа», що репрезентувала тогочасну українську еліту[11]. Одним із головних принципів української автономії, як було відзначено в резолюції Українського національного з'їзду, стало повне забезпечення прав національних меншин, що мешкають в Україні.

З цією метою постановою від 16 липня «Про Статут Генерального секретаріату» при секретареві зі справ національностей було передбачено три посади товаришів секретаря, які обстоювали інтереси найчисельніших національних меншин в Україні, а саме – росіян, євреїв і поляків. Усі вони мали право вирішального голосу в Генеральному секретаріаті зі справ нації, яку представляли[12].

Українська мова почала вживатися в офіційних відносинах і з Тимчасовим урядом у Петрограді. Так, коли 19 травня до Києва прибув військовий міністр О.Керенський для проведення переговорів з Радою, виступ М.Грушевського було виголошено українською[13].

У січні 1918 р., коли Генеральний секретаріат перетворився на Раду народних міністрів, було сформовано окремі національні міністерства: Міністерство великоруських справ, Міністерство польських справ і Міністерство єврейських справ. Враховуючи інтереси неукраїномовного населення, Центральною Радою було проголошено: *«Всі закони, адміністративні приписи і постанови, проголошені українською мовою, повинні друкуватись також російською, єврейською і польською мовами»*[14].

Перехід на здійснення діловодства українською мовою був нелегкою справою внаслідок русифікації державних службовців, яка проводилася «делікатним способом» ще з початків становлення Російської імперії, та наявністю проблем з викладанням української мови у вищих навчальних закладах, зокрема бойкотуванням української мови тогочасним викладацьким корпусом. У зв'язку з цим Генеральним секретаріатом у листопаді 1917 р. було підготовлено звернення «До всіх державних і судових установ Української Народної Республіки». У цьому документі Генеральний Секретаріат вимагав приймати документи, підготовлені лише українською мовою, і попереджав, що буде *«слідкувати за тим, щоб права української мови на території України не порушувались»*[15]. Одночасно Генеральний секретаріат обіцяв надавати допомогу всім членам уряду, хто цього потребує *«в справі кращого ознайомлення з українською мовою і офіційною термінологією»*[16].

Зі створенням Генерального секретаріату на чолі з В.Винниченком як виконавчого органу Української Центральної Ради для здійснення діловодних операцій в апараті управління попервах було сформовано 8 підрозділів (генеральних секретарств): внутрішніх справ (В.Винниченко), фінансів (Х.Барановський), міжнаціональних справ (С.Єфремов), харчових справ (М.Стасюк), земельних справ (Б.Мартос), військових справ (С.Петлюра), юстиції (В.Садовський). Восьмим підрозділом став секретаріат (згодом – генеральне писарство) на чолі з П.Христюком[17]. Генеральний писар мав відповідати за стан внутрішнього справоведення[18]. Перше засідання Генерального секретаріату відбулося вже наступного дня (16 червня), на ньому «обговорювались питання, що торкаються організації роботи Секретаріяту»[19]. Невдовзі, 27 червня 1917 р., у своїй першій декларації Генеральний секретаріат заявив про себе як про виконавчий орган Центральної Ради і поставив собі за мету «перетворення моральної влади в публічно-правову, повномочну, з усіма властивими їй компетенціями, функціями і апаратами»[20].

Спершу Генеральний секретаріат містився, за словами його голови, у «двох малесеньких закапелочках того ж самого Педагогічного Музею», в яких перші українські урядовці не лише приймали чисельні делегації та проводили засідання, а й «самі переписували на машинках свої постанови, самі навіть підлогу підмітали, бо не було урядовців, ні писарів, ні навіть сторожа»[21]. Обставини доконано вимагали розширення площі під розташування уряду, який урешті перебрався у винайманий на важких умовах «брудний, загижений» готель «Савой»[22]. І вже у вересні в пресі за підписами голови Генерального секретаріату В.Винниченка та генерального писаря О.Лотоцького повідомлялося, що урядовці прийматимуть у цьому приміщенні всіх, «хто до їх має справи, в помешканні Генерального Секретаріату (Київ, Хрещатик, 38) щодня, крім свят, від 12 до 2 год. дня»[23].

Під час формування Генерального секретаріату фракції Малої Ради здебільшого змушені були дотримуватися положень інструкції Тимчасового уряду від 4 серпня 1917 р., а не статуту Генерального секретаріату. Спроби останнього розширити свої повноваження зводилися до підготовки проекту нової інструкції, але потім було прийнято інше рішення – доручити кожному генеральному секретареві виробити інструкцію для свого секретаріату, котра мала стати доповненням і розвитком серпневої інструкції Тимчасового уряду (декларація Генерального секретаріату від 29 вересня

1917 р.). Хоча 3 вересня Генеральний секретаріат затвердив регламент своїх засідань, він доволі часто порушувався. Зазвичай порядок денний попередньо не готувався й не опрацьовувався, а виникав стихійно, тобто вже під час засідання, хід якого фіксувався спочатку в протоколах, а потім – у журналах, копії яких розсилалися всім генеральним секретарям. Не сприяла продуктивній роботі уряду й порушення дисципліни вищих посадових осіб.

3 листопада 1917 р. уряд Центральної Ради у своїй декларації під титулом «Від Генерального Секретаріату України» ультимативно підпорядкував собі всі державні й адміністративні служби і фактично оголосив себе єдиною і вищою виконавчою владою на теренах колишньої підросійської України: «Всім установам, інституціям, урядовим особам наказується всі накази та доручення Генерального Секретаріату виконувати точно і швидко»[24]. Отже, колишні держслужбовці Тимчасового уряду на теренах України автоматично оголошувалися службовцями, підпорядкованими Генеральному секретаріатові. При цьому цілком логічним стало те, що відповідне законодавство й нормативні акти щодо принципів роботи, прав і обов'язків державних та урядових службовців, які існували за часів Тимчасового уряду, за відсутності відповідних новоутворених Центральною Радою набували офіційного визнання й урядовою та державною службою України. Згодом цей факт було узаконено відповідними актами.

7 листопада Центральна Рада III Універсалом проголосила створення Української Народної Республіки як федеративної складової частини демократичної республіки Росія[25]. Фактично ж за умов невизнання Центральною Радою нововстановленої влади більшовиків у Петрограді це поклало початок нового етапу в історії України – руху до створення незалежної держави.

22 листопада 1917 р. уряд ухвалив законопроект про державні інституції в УНР. Водночас, згідно з рішенням Генерального секретаріату, урядовим службовцям, за винятком генеральних секретарів, заборонялося «одночасно бути і членами Центральної Ради», а також було визнано «принципіально небажаним, щоб генеральні секретарі і служащі Генерального секретаріату займали одночасно посади в інших державних та громадських інституціях, одержуючи платню на обох посадах»[26].

25 листопада 1917 р. Центральна Рада ухвалила Закон «Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР», в якому, зокрема, зазначалося, що до часу, поки не буде сформовано Федеративної Російської Республіки і створено її Конституцію, виключне і неподільне право видавати закони для УНР належатиме Центральній Раді. Ним також визначалося, що всі закони і постанови, чинні на території України до 27 жовтня 1917 р. (тобто всі юридичні акти російського центрального уряду, що діяли до більшовицького перевороту), оскільки вони не змінені й не скасовані універсалами, законами та постановами Центральної Ради, матимуть чинність й надалі як закони і постанови УНР. Право ж здійснення урядування в Україні надавалося Генеральному секретаріатові УНР, який міг видавати відповідні розпорядження на підставах законодавчої бази Російської Республіки, що мала чинність до більшовицького перевороту й не була скасована Центральною Радою[27]. Цей акт фактично заклав правові основи державного будівництва УНР.

За традиціями російського державотворення (з незначними революційними змінами в назвах і системі призначень, але без ґрунтовної зміни принципів організації

праці та рутини справоведення) формувалася й структура урядових інституцій в УНР. До цього часу урядові структури існували радше номінально, аніж фактично. Про це свідчив і сам голова Генерального секретаріату В.Винниченко. 29 жовтня 1917 р. на VII сесії Центральної Ради він практично визнав бездіяльність генеральних секретарів у справі розбудови державної урядової та адміністративної служби, коли заявив, що «перші часи роботи Генерального Секретаріяту пройшли на зміцнення самого Секретаріяту в більш моральному смислі», а очолюваний ним «Генеральний Секретаріят істнував досі більш фіктивно, ніж реально, бо у нього не було майже жодних органів і апаратів. Через те діяльність його не відзначалась широтою і помітністю, бо багато праці йшло на внутрішнє налагодження апарату»[28]. Голова уряду нарікав на неготовність національної інтелігенції до урядової роботи та загальну кадрову кризу, відсутність грошей і підтримки з боку Тимчасового уряду Росії[29]. Ще 2 жовтня 1917 р. на засіданні Генерального секретаріату урядовці визнали за потрібне якомога швидше скласти всіма секретарствами проекти своїх інструкцій, штатів та обрахунків. Утім, схоже, справа дуже повільно зрушувалась з місця, позаяк і за місяць (3 листопада) на засіданні уряду знов порушувалося питання інформування про наявні штати. Судячи з того, що 20 листопада 1917 р. канцелярія Генерального секретаріату розіслала до всіх інституцій листа з нагадуванням про необхідність розробки інструкцій для працівників і вироблення штатів секретарств[30], вочевидь, ця проблема до кінця так і не була вирішена.

Перманентні зміни режимів, перипетії революційної боротьби, навіть бойові дії не могли негативно не позначитися на поточному діловодстві центральних установ. Тому в обмежених обсягах збереглися протоколи засідань Великої і Малої Центральної Ради, документи Генеральних секретарів і Народних міністерств. На окрему увагу заслуговує стан діловодства на Південно-Західному та Румунському фронтах, що проходили територією України. Воно виявилося практично непідконтрольним українській владі. Ще 11 січня 1918 р. на вимогу О.Грушевського (брата М.Грушевського) військовий міністр видав спеціальний наказ щодо поліпшення організації діловодства у військах й збирання архівних документів з історії світової війни[31]. У наказі було докладно розписано всі необхідні для цього види та категорії документів: «*Журнали військових дій, оперативні накази щодо військових подій оперативного, відчитного і розвідуючого характеру, відчити про санітарне становище військ, суточні та інші картографічні роботи, включаючи матеріали виборчих органів, необхідно здавати в архів*»[32].

Утім, процес організації урядового і державного життя в Україні тривав і, хоча й повільно, але прогресував. Він продовжувався й після завершення «одіссеї» керівних органів УНР до західних кордонів, повернення до Києва 9 березня 1918 р. Зокрема, удосконалювалося структурування, здійснювалися постійні кадрові зміни в Раді народних міністрів.

Для підвищення ефективності власної діяльності уряд пішов шляхом делегування частини повноважень виділеним з його складу профільним комісіям (Малому секретаріату, Фінансовій комісії, Комісії по охороні ладу тощо). У сформованих у березні практично наново міністерствах кожний товариш народного міністра мав власну канцелярію. При народному міністрі запроваджувалася рада міністра. Кожне

міністерство, як правило, мало власну канцелярію і поділялося на департаменти (на чолі з директорами), а ті – на виділи та столи. При міністерствах існували окремі комісії та інші підрозділи спеціального призначення, відповідно до профілю та сфери діяльності цих урядових інституцій. Проблему матеріально-технічного забезпечення секретарств уряд намагався розв'язувати централізовано, вдаючись іноді й до реквізицій потрібних засобів.

Рада народних міністрів у березні 1918 р. розпочала підготовку адміністративної реформи, яка передбачала уточнення повноважень міністрів: скасування посади генерального писаря, позбавлення генерального контролера статусу політичної постаті, перерозподіл компетенції між міністерствами торгу і промисловості та продовольчих справ. Уряд УНР надавав уваги пошукові внутрішніх резервів вдосконалення своєї діяльності (належна організація діловодства, інформаційне забезпечення). Але він не зміг розв'язати проблему фінансування і за умов відсутності державного бюджету використовував кошти зі спеціального фонду, яких однаково не вистачало. 26 березня 1918 р. Рада народних міністрів затвердила порядок роботи уряду УНР: «Пленарні засідання Ради Міністрів відбувати по понеділках, середах і п'ятницях. Засідання в п'ятницю присвячується обговоренню відповідей та інтерпеляцій Малої Ради. Щосуботи одбуваються засідання технічних комісій різних міністерств для попереднього обмірковування справ, що торкаються кількох відомств. Засідання починаються точно о 6-й год. вечора»[33].

Потреби життя вимагали певних трансформацій міністерств, коригування напрямів їхньої діяльності. Так, наприклад, Секретарство міжнаціональних справ за змістом своєї роботи в грудні 1917 р. перетворилося на Секретарство міжнародних справ[34], а в січні 1918 р. – на Народне міністерство закордонних справ. У грудні 1917 р. Секретарство міжнародних справ складалося з департаменту в справах біженців, бухгалтерсько-господарчого відділу, політичної секції та канцелярії, яка в свою чергу поділялася на відділи: загальний, міжфедеративний, консульський, внутрішній і літературний. У штатному розписі передбачалося 88 службовців, проте на березень 1918 р. у його штатах працювало лише міністр і 40 осіб. На квітень 1918 р. в міністерстві був департамент, який складався з п'яти відділів і політична секція, передбачалося створення департаменту преси. Загалом, за тогочасним штатом, у Народному міністерстві закордонних справ мало працювати 166 державних службовців, а саме: народний міністр, товариш народного міністра, управляючий міністерством, директор департаменту, 6 завідуючих відділами, 3 віце-директори, 10 старших і молодших радників, 20 урядовців для особливих доручень, 30 дипломатичних кур'єрів і співробітники шістьох відділів[35]. Слід зазначити, що проект організації Народного міністерства закордонних справ і його штати, подані на розгляд урядові 19 квітня 1918 р., так і не були затверджені.

Державними службовцями були також посли, консули та співробітники представництв за кордоном, діяльність яких мав визначати спеціальний законопроект «Про посольства і місії УНР». Голови таких представництв поділялися на 4 категорії: 1) посли або амбасадори; 2) посланники, повноважні міністри; 3) міністри-резиденти; 4) повірені в справах, що призначалися урядом за рекомендації міністерства. Згідно із зазначеним законопроектом, голови й усі співробітники посольств і місій не могли

обіймати жодної іншої посади, бути членами правління будь-яких товариств, не мали права володіти нерухомим майном у країні перебування[36]. Навесні 1918 р. було вироблено штати посольств і консульств УНР, які поділялися на три розряди. Посольство I розряду мало складатися з 9 службовців: посла, двох радників, двох старших секретарів, молодшого секретаря, військового агента та двох драгоманів. Посольство II розряду – з 7 осіб: міністра-резидента, двох радників, секретаря, військового агента та двох драгоманів. Посольство III розряду – з 3 службовців: повіреного в справах, секретаря та драгомана[37]. Консульства та віце-консульства могли мати в штатах власне самих консула та віце-консула відповідно, а також секретаря та канцелярію[38]. Утім, процес формування Народного міністерства закордонних справ та дипмісій за часів Центральної Ради так і не набув ні чіткої структурної, ні законодавчо-нормативної оптимальної основи.

Народне міністерство фінансів УНР, з осідком міністра і основного правління по вул. Олександрівській, 15 у Києві, набуло такого структурного вигляду: загальна канцелярія (вул. Олександрівська, 15); кредитова канцелярія (вул. Олександрівська, 15); департамент державної скарбниці (вул. Хрещатик, 38); залізничний департамент (Софійський майдан, Присутственні місця); департамент митних зборів (вул. Хрещатик, 8 а); департамент посередніх податків (вул. Золотоворітська, 6); департамент простих податків (Софійський площа, Присутственні місця); окремий корпус кордонної охорони (вул. Хрещатик, 1); дирекція ощадних кас (вул. Миколаївська, 4); державний банк (вул. Інститутська, 9)[39].

За доби Центральної Ради службовців, які б створювали належні умови для роботи урядовців, не було. У приміщенні, де засідав уряд, не було меблів. Голова Генерального секретаріату сам змушений був перейматися закупівлею стільців і столів для засідань своїх колег тощо[40]. Через це, а також за браком місця для засідань секретарств у січні 1918 р. основна частина уряду, крім готелю «Савой», розмістилась у палаці київського генерал-губернатора на тогочасній вул. Інститутській, 40[41]. Голові Генерального секретаріату В.Винниченку в цьому палаці як приватне помешкання було віддано «цілий ряд невеликих кімнат, прикрашених різними картинами відомих артистів-малярів російських і українських»[42], які зі зміною урядового складу зайняв голова Ради народних міністрів В.Голубович[43]. Кімнати службового апарату (різних канцелярій і варти палацу) містилися на партері будинку (2 поверх), а урядовий секретаріат, роль якого учасник тих подій М.Ковалевський характеризував уже як таке собі «президіяльне бюро», розташувався у великій просторій кімнаті (на першому поверсі) ліворуч від внутрішньої каплички[44].

Крім того, з метою «вирішення справ внутрішнього характеру і попереднього обмірковування і розроблення законопроектів для координації діяльності генеральних секретарств» 9 січня 1918 р. при уряді УНР було створено Малий секретаріат[45], який згодом було перейменовано на Раду товаришів народних міністрів. При цьому урядовому органі було створено і його канцелярію, яка тимчасово розташувалася в будинку Народного міністерства харчових справ на Бібіковському бульварі, 18[46].

Документи свідчать, що канцелярські службовці залежно від кваліфікаційного рівня поділятися за розрядами: першим, другим, третім...[47] Фактично де-юре статус держслужбовців в УНР не був запроваджений, про їхню наявність свідчить сам факт

ведення канцелярських, службових та урядових справ урядовим і адміністративним апаратом, а також окремі посвідчення щодо їхньої належності до певної держструктури.

Внутрішній склад і посади урядовців можна уявити на прикладі штатного комплектування Загальної канцелярії Міністерства фінансів УНР. Структура знаходилася безпосередньо при міністрові й, обслуговуючи міністра фінансів, об'єднувала діяльність усіх департаментів відомства. Головним її завданням і колом діяльності був розподіл справ і паперів по департаментах, а також виконання розпоряджень міністра та справ, що не належали до жодного з департаментів, або тих, що міністр залишав для власного розгляду і вирішення. Загальна канцелярія перебувала під головуванням міністра фінансів, а її директор мав «ті ж права і обов'язки, які належать кожному Директору Департамента»[48]. До особового складу Загальної канцелярії входили: директор, віце-директор, завідувачі відділів, учений секретар, секретар міністра фінансів, урядовці для окремих доручень, бібліотекар, перекладач, бухгалтер, діловоди, помічники діловодів та урядовці за штатом. Підрозділи Загальної канцелярії складали 4 виділи: 1) особового складу; 2) фінансово-адміністративний (секретарський); 3) фінансово-економічний (інформаційний); 4) господарчий[49].

Український Державний банк тимчасово користувався статутом, розписом посад і ставками заробітних плат, які було встановлено для колишнього російського Державного банку[50]. За нормами російського законодавства він провадив і свою діяльність.

Заробітна плата урядовців (держслужбовців) теж була прив'язана до російської законодавчої традиції й залежала від класифікації посади службовця та відповідного пенсійного розряду. Така система була закладена ще за царату – початково ще Генеральним регламентом колегій і «Табелью о рангах» (1722), – коли було створено чітку ієрархічну систему: посади розписувалися по 14 класах, або рангах, а кожен із них поділявся на чини військові, цивільні (статські) та придворні. Табелем було закріплено виокремлення військової служби від цивільної та придворної, запроваджено ієрархію особливого типу всередині кожної з них, водночас відповідні однотипні чини різних галузей управління прирівнювалися одне до одного[51]. Табель залишався незмінним у своїй основі аж до 1917 р. (з 14 класів по цивільній службі збереглося 12)[52].

Рівень заробітної плати тогочасних державних службовців (урядовців) різних класів і пенсійних розрядів, а також штатну комплектацію урядових підрозділів УНР можна простежити на прикладі, скажімо, Департаменту митних зборів, що розташовувався в Києві по вул. Хрещатик, 8 а, а остаточно був сформований лише наприкінці квітня 1918 р.[53] У департаменті за штатом мало працювати 60 осіб, а саме: директор (IV класу посади, II пенсійний розряд, зарплатня – 10 тис. 800 крб); віце-директор (V класу посади, I ступень III пенсійного розряду, зарплатня – 9 тис. крб); чотири начальники відділів (VI класу посади, II ступень III пенсійного розряду, зарплатня – 7 тис. 200 крб кожному); два ревізори (VI класу посади, II ступень III пенсійного розряду, зарплатня – 7 тис. 200 крб кожному); вісім діловодів, секретар і архітектор (усі VII класу посади, IV пенсійного розряду, зарплатня – 5 тис. 400 крб кожному); тринадцять помічників діловодів, архіваріус і два перекладачі (усі VIII класу посади, V пенсійного розряду, зарплатня – 4 тис. 500 крб кожному), а також канцелярських урядовців: ві-

сім – першого рангу (усі IX класу посади, VII пенсійного розряду, зарплатня – 3 тис. 600 крб кожному); десять – другого рангу (усі X класу посади, VIII пенсійного розряду, зарплатня – 3 тис. крб кожному); вісім – третього рангу (усі XII класу посади, IX пенсійного розряду, зарплатня – 2 тис. 400 крб кожному)[54]. Загалом утримання штату департаменту мало обійтися державній скарбниці в 283 тис. крб на місяць, з яких 267 тис. крб становила заробітна плата урядовців, 10 тис. крб – канцелярські та господарські видатки та 6 тис. крб – платня охоронцям і кур'єрам[55].

Однак департамент був укомплектований менш ніж на 30%, позаяк, згідно зі «списком співробітників Департаменту митних зборів Міністерства фінансів», фактично в ньому працювало лише 28 осіб[56]. Приблизно таке становище було чи не в усіх урядових підрозділах, і митний департамент є прикладом не лише показовим щодо кадрових проблем уряду УНР, а й, на жаль, не найгіршим у цьому плані. Крім того, розмір зарплатні державних службовців залежав і від класифікації місцевості, в якій їм доводилося працювати: до I класи належали міста Київ, Харків і Одеса; до II класи – губерніальні й рівні їм повітові міста; до III класи – решта міст країни[57].

При міністерствах існували й внутрішні ради, які розробляли пропозицій щодо внутрішнього життя своїх урядових інституцій. Так, наприклад, рада при Департаменті митних зборів у квітні 1918 р., аналізуючи систему оплати праці митників у царській Росії, яка дісталася в спадок УНР, зазначала, що складалася вона з основної та додаткової частини, а також з відсоткового додатку на дорожнечу й з особисто наданих деяким урядовцям додаткових грошей замість тих «штрафних» різних назв, котрі з 1 січня 1913 р. надходили до держскарбниці, з добових для окремих місцевостей привілеїв (надбавок) за обставинами й особисто наданих певним службовцям службових привілеїв. Усі ці види платні за службу для всіх митних урядовців, а особливо для тих, що обіймали нижчі посади, вважали члени ради при Департаменті митних зборів, «в загальній своїй складности були сумою настільки невеликою, що як тілько не давали умерти з голоду і то лиш при умові ріжних побочних зарібків, котрі добували урядовці в 1917 р. завдяки значному скороченню праці у митницях і можливости таким чином мати вільний час»[58].

Навесні 1918 р. виявилися перші конкретні спроби реформ способу організації державно-урядової служби, що дісталася УНР у спадок від царату та республіканської Росії. Так, наприклад, у квітні 1918 р. народний міністр фінансів УНР П.Климович запропонував ліквідувати розподіли утримання, «а натомісць встановити для всіх служачих основні оклади платні без усякого поділу та удержань на пенсію; пенсіонні внески робляться за рахунок прибутків ощадних кас. З осіб, яким по роспису не належить казьонне помешкання, а в дійсности вони все ж будуть жити у таких помешканнях, – повинно що-місяця при видачі платні утримувати 1/5 частину основної річної платні. Особам же, яким належить казьонне помешкання, але за браком таких помешкань у казьонних або найнятих будинках – ці особи не можуть скористуватись помешканням, їм досить додатково виплачувати що-місяця при видачі платні 1/4 річної платні»[59]. Міністр пропонував урядові також зменшити поділ службовців на розряди до двох за будь-якою категорією. Що ж стосувалося поділу посад на класи та пенсійні розряди, то він пропонував залишити їх без змін до часу, поки не буде вироблено нового пенсійного статуту, але при цьому підвищити деякі посади в поділі

за класифікацією[60]. Зазначений вище проект «Роспису посад по Дірекції Державних ощадних кас УНР та її місцевих установ» так і не було ухвалено урядом УНР, а згодом, уже за Гетьманату П.Скоропадського, його знову було направлено на розгляд Ради міністрів[61].

То була чи не єдина спроба хоча б часткової реорганізації застарілої структури побудови державних і урядових органів, що перепала Україні ще з часів царату. Загальний підсумок невдалої спроби хоча б часткового реформування системи комплектування й оплати праці однієї з найважливіших державних установ свідчить про неготовність керівництва УНР здійснити кардинальні перетворення в галузі державного управління та створення фінансової системи на принципово нових адміністративних засадах.

Правове регулювання діяльності вищого органу виконавчої влади УНР здійснювалося на підставі III та IV Універсалів Центральної Ради та затверджених нею урядових декларацій. Однак ці документи містили багато загальників й чітко не визначали принципів формування, структури, юридичного статусу та компетенції українського уряду. Навіть більше, до останнього дня існування «першої» УНР Центральна Рада не спромоглася прийняти жодного нормативно-правового акту, що чітко окреслював би повноваження та взаємодію між вищою законодавчою – Центральною Радою – і вищою виконавчою – Генеральним секретаріатом (Радою народних міністрів) – владами. Звісна річ, це ускладнювало роботу уряду, призводило до протистояння гілок влади.

Варто звернути увагу й на таку деталь. Деякі інституції починали діяти ще до того, як відповідним чином «легалізувалися», уконституйовувалися. Так, посада генерального контролера існувала ще в першому складі Генерального секретаріату, тобто з червня 1917 р., однак лише 23 березня 1918 р. його канцелярія подала на розгляд Центральної Ради проект закону «Про тимчасову організацію державного контролю». Створення ж деяких інших інституцій, навпаки, декларувалося значно раніше, ніж до них доходили руки. Ще в жовтні 1917 р. Декларація Генерального секретаріату передбачила організацію економічного комітету. Однак ця ідея почала реалізуватися лише в останній місяць існування Центральної Ради, коли 31 березня 1918 р. до неї надійшов проект закону «Про вищу економічну раду УНР».

На особливу увагу заслуговує проект Основного Державного Закону Української Народної Республіки, підготовлений Правительственною Комісією по виробленню Конституції Української Держави, 129-й артикул якого передбачав, що «Закон для державних службовців /службова прагматика/ визначить їх права та обов'язки, умови прийняття на державну службу, службові ранги, дисциплінарне поступування і спосіб їх матеріального забезпечення, включаючи і пенсію». У Конституції УНР, якій не судилося бути реалізованою, але яку все ж таки було прийнято на останньому засіданні Української Центральної Ради 29 квітня 1918 р., жодної згадки про державну службу не було.

Внутрішню ситуацію, яка аж ніяк не сприяла державотворчій роботі в урядових міністерствах і неухильно підривала авторитет української влади, яскраво змалював С.Шелухін, який згадував: «З 1917 р. ми мали дуже багато "міністерських кабінетів", а в них повно "міністрів", які лише самі себе вважали справжніми міністрами, бо за таких

їх ніхто з людей серйозних не вважав*. Майже ніхто з них не мав для міністерської роботи ні знання, ні якоїсь підготовки, бо досить було зарозумілости, амбітности й приналежности до партії. На лихо України все треба було заводити наново, все вимагало конструктивности й організаторського уміння. Ділового апарату в цих міністрів ще не було, а підібрати потрібних робітників та організувати його майже ніхто з цих міністрів не вмів, бо шукав лише однопартійців і сам не мав поняття ні про апарат, ні про його функції. Єдиним службовим цензом на посаду міністра вважалася приналежність до партії, переважно до соціялістичної»[62].

Психологічний портрет вищого державного керівництва України часів Центральної Ради філософськи осмислював один із провідників вітчизняної соціалістичної думки М.Шаповал, який образно змалював київський політикум того часу так: «Українство бентежилось, метушилось, не знало, що робити з проблемою "соціяльної революції", проблемою "самостійности", цукроварнями, фінансами, військом, федерацією і т. д.»[63].

Підготовку адміністративної реформи було перервано гетьманським державним переворотом. Не було ухвалено закон про уряд УНР, тобто основний документ, який мав визначити його структуру, чітко окреслити компетенцію, регламентувати взаємовідносини із законодавчим органом. Не були затверджені положення про окремі народні міністерства, не закінчено роботу над їхньою структурою та штатними розкладами, не розв'язана проблема фінансування. Але створення й функціонування в УНР системи центральних органів виконавчої влади та перші результати їхньої діяльності були важливим кроком на шляху утвердження національної державності.

Посилання до розділу 8

1 *Українська* Центральна рада у Києві // Вісти з Української Центральної Ради. – 1917. – №1. – 19 березня.
2 *ЦДАВО* України. – Ф.1064. – Оп.1. – Спр.5. – Арк.25.
3 Там само. – Спр.1. – Арк.233.
4 *Єреміїв М.* Полковник Євген Коновалець на тлі української визвольної боротьби // Євген Коновалець та його доба. – Мюнхен, 1974. – С.133.
5 *ЦДАВО* України. – Ф.1064. – Оп.1. – Спр.13. – Арк.69.
6 Там само. – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.24.
7 Там само. – Арк.23.
8 Там само. – Арк.43, 143.
9 Там само. – Арк.27.
10 *Вістник* Генерального Секретаріяту. – 1917. – №7. – 23 грудня.
11 *ЦДАВО* України. – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.16. – Арк.14 зв.
12 *Вісти* з Української Центральної Ради. – 1917. – №3. – Квітень.
13 *ЦДАВО* України. – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.13. – Арк.109.

* У своєму щоденнику В.Вернадський майже повторює за С.Шелухіним: «В [Центральній] Раді повна відсутність людей, величезна кількість добре оплачуваного чиновництва – єдина гідність якого – знання укр[аїнської] мо[ви]» (*Щоденник* Володимира Вернадського. Полтава, 1918 // Київ. старовина. – 1993. – № 4. – С.29).

14 Там само. – Спр.1. – Арк.10.
15 Там само. – Арк.12.
16 Там само. – Арк.43, 143.
17 *Робітнича* газета. – 1917. – 6 червня.
18 *Народня* воля. – 1917. – 17 червня.
19 Там само.
20 *Українська* Центральна Рада: Док. і матеріали. – К.: Наук. думка, 1996. – Т.1. – С.158.
21 *Винниченко В.* Відродження нації. – К.; Відень, 1920. – Ч. І. – С.258-259.
22 Там само. – Ч. ІІ. – С.42.
23 *Робітнича* газета. – 1917. – 26 вересня; Нова Рада. – 1917. – 24 вересня.
24 *ЦДАВО* України. – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.12. – Арк.60 зв.
25 Там само. – Спр.4. – Арк.9.
26 *Українська* Центральна Рада: Док. і матеріали. – К., 1996. – Т.1. – С.470.
27 *Вістник* Генерального Секретаріяту Української Народньої Республіки. – 1917. – №3. – 1 грудня.
28 *Народня* воля. – 1917. – 31 жовтня; Нова Рада. – 1917. – 3 листопада.
29 *Нова* Рада. – 1917. – 3 листопада.
30 *Кудлай О.Б.* Створення та діяльність народного міністерства міжнародних справ Української Народної Республіки (червень 1917 р. – квітень 1918 рр.). – К., 2008. – С.17.
31 *ЦДАВО* України. – Ф.1115. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.28 зв.
32 Там само. – Арк.24.
33 *Українська* Центральна Рада: Док. і матеріали. – К., 1996. – Т.2. – С.233.
34 Там само. – К., 1997. – Т.2. – С.62.
35 *Кудлай О.Б.* Створення та діяльність народного міністерства міжнародних справ Української Народної Республіки (червень 1917 р. – квітень 1918 рр.). – К., 2008. – С.18-19.
36 *ЦДАВО* України. – Ф.2592. – Оп.2. – Спр.67. – Арк.36-37.
37 Там само. – Оп.1. – Спр.67. – Арк.34.
38 Там само. – Арк.49.
39 Там само. – Ф.1063. – Оп.2. – Спр.2. – Арк.19 зв.
40 *Винниченко В.* Щоденник. – Едмонтон; Нью-Йорк, 1980. – Т.1: 1911–1920. – С.272.
41 *Кучерук О.* Київ 1917–1919. Адреси. Події. Люди: Художнє видання. – К.: Темпора, 2008. – С.43.
42 *Ковалевський М.* При джерелах боротьби: Спомини, враження, рефлексії. – Інсбрук, 1960. – С.393.
43 *Кардиналовська Т.* Невідступне минуле. – К.: Нью-Йорк, 1992. – С.70.
44 *Ковалевський М.* Вказана праця. – С.393.
45 *Українська* Центральна Рада: Док. і матеріали. – К., 1997. – Т.2. – С.71.
46 *ЦДАВО* України. – Ф.2582. – Оп.2. – Спр.12. – Арк.25.
47 Там само. – Ф.1064. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.234.
48 Там само. – Ф.2199. – Оп.3. – Спр.10. – Арк.3.
49 Там само.
50 Там само. – Спр.11. – Арк.21.
51 *Медушевский А.Н.* Утверждение абсолютизма в России: Сравнительное историческое исследование. – М., 1994. – С.194-196.
52 *Твердохлеб А.А., Шевырин В.М.* Государственные служащие в России. 1722–1995 (Динамика социального статуса): Ист. очерк // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. – Сер.5. История. – М.: ИНИОН, 1995. – С.10.

53 *ЦДАВО* України. – Ф.2199. – Оп.3. – Спр.11. – Арк.3-4.
54 Там само. – Арк.8.
55 Там само.
56 Там само. – Арк.6.
57 Там само. – Арк.26.
58 Там само. – Арк.13.
59 Там само. – Арк.20;Там само. – Арк.23-23 зв.
60 Там само. – Арк.20; Там само. – Арк.23.
61 Там само. – Арк.16-20 зв.
62 *Шелухин С.* Україна – назва нашої землі з найдавніших часів. – Дрогобич; Бескид, 1992. – С.57-58, 90.
63 *Шаповал М.* Минувшина і будучина української визвольної боротьби // Київ. старовина. – 1993. – №5. – С.44.

Розділ 9. Державна служба Гетьманату Павла Скоропадського

1. Державна модель Гетьманату: структура владно-управлінських інститутів

29 квітня 1918 р. в результаті силового усунення Центральної Ради парламентську за формою, демократичну за сутністю, соціалістичну за ідейною спрямованістю УНР заступила Українська Держава у формі Гетьманату. Провідна роль у зміні чинного ладу в Україні належала вищому командуванню та посольству Німеччини в Києві. Саме вони визначали форму нового державного утворення, кандидатуру глави й коло його зобов'язань перед союзниками. Німецькі військові та дипломати зупинили свій вибір на генерал-лейтенантові П.Скоропадському – відомому військовому діячеві, нащадку українського гетьманського роду. Організатори державного перевороту в пошуках альтернативної форми влади звернулися до досвіду української козацької держави XVII ст., сподіваючись у такий спосіб зіпертися на національну традицію та вивести з неї відновлення Української Держави. Певної легітимності та наступності цій конструкції мав надавати гетьманський родовід П.Скоропадського.

Безперечно, державний переворот був далеко не правовим шляхом приходу до влади. Однак обрання П.Скоропадського на Всеукраїнському хліборобському конгресі, шляхетне походження, генеральське звання і навіть колишня належність до царської аристократії робили його постать найприйнятнішою на чолі держави. До того ж задекларована тимчасовість правління й відмова від наступної династичної спадкоємності дещо пом'якшували фактичне захоплення влади П.Скоропадським. Саме це не дає підстав оцінювати гетьманський режим як монархічний.

Слід відзначити, що протягом дев'яти десятиліть точаться дискусії щодо моделі державності, будованої П.Скоропадським. Його адепти вважають, що це був закономірний процес відтворення давньоукраїнської державницької традиції. Інші стверджують, що це штучне утворення, маріонетковий режим, держава-сателіт. На наш погляд, хоча залежність гетьмана від союзників

була очевидною, Гетьманат мав формальні ознаки самостійної держави: визнання інших країн, дипломатичні відносини, міжнародні угоди тощо.

П.Скоропадський відразу заявив претензії на надзвичайні диктаторські повноваження як неодмінну умову врятування держави від кризового стану та наведення порядку. Однак, незважаючи на всю повноту влади в руках гетьмана, це не була класична диктатура з огляду на залежність від окупаційного чинника.

Дослідження форми державної моделі та сутності гетьманського правління, детермінованих умовами іноземної військової окупації, дозволяють стверджувати, що Гетьманат 1918 р. – це авторитарно-бюрократичний режим з близькими до диктаторських повноваженнями глави держави, відсутністю представницького органу влади, поєднанням в уряді законодавчих і виконавчих функцій, суттєвим обмеженням демократичних свобод, вузькою соціальною базою і тимчасовим характером правління.

Конституційно-правові підстави Української Держави були задекларовані 29 квітня у двох «інавгураційних» актах, виданих гетьманом, – «Грамоті до всього українського народу» та «Законах про тимчасовий державний устрій Української Держави»[1]. Перший документ обґрунтовував невідкладну потребу зміни влади, яка привела Україну до «бешкетів і анархії», «економічної розрухи і безроботиці», «поставила перед марою голоду». Саме це змусило П.Скоропадського перебрати на себе тимчасово всю повноту влади. Грамотою він проголосив себе Гетьманом усієї України. Розпускалися Центральна і Мала Рада, земельні комітети, звільнялися з посад міністри УНР. Було також задекларовано намір найближчим часом видати закон про порядок виборів до Українського Сойму. Із концептуально важливих засад державного будівництва наголос був зроблений на поверненні права приватної власності як фундаменту культури і цивілізації та відновлення купівлі-продажу землі.

Другий документ визначав тимчасовий державний устрій і порядок управління. Насамперед ним конституювалася виключність влади гетьмана в межах Української Держави: затвердження законів, вибір голови уряду, призначення та звільнення міністрів, інших урядових осіб. Йому належало право керівництва зовнішніми зносинами, оголошення надзвичайного стану, амністування засуджених тощо. Гетьман був верховним командувачем української армії та флоту.

Правовий статус Ради міністрів «Закони» характеризували коротко і схематично. Основні її функції полягали в «спрямуванні й об'єднанні праці окремих міністрів по предметах як законодавства, так і вищого державного управління». Визначалася відповідальність перед гетьманом усього уряду і кожного міністра. Прем'єр і члени уряду мали нести за свої посадові злочини карну і громадську відповідальність.

Ще лаконічнішими були статті про судову гілку влади, репрезентовану Генеральним судом як «вищим охранителем і захисником закону». Склад суду призначався гетьманом. Про статус місцевих адміністрацій і самоврядних органів взагалі не йшлося.

Складений нашвидкуруч, напередодні перевороту, звід законів був запозичений з Основного закону Російської імперії (1906 р.). Протягом усієї доби Гетьманату він залишався нормативно-правовим актом найвищої юридичної сили, його квазіконституцією. Відповідно до законів про тимчасовий державний устрій домінуючим був інститут глави держави – гетьмана, який зосереджував у своїх руках усю повноту влади і необмежений вплив на вищі виконавчі та судові інстанції. Відсутність пред-

ставницького органу в політичній системі держави не створювала для гетьмана будь-яких інструментів стримування та противаг.

Виходячи з виключного права гетьмана на повноту влади в державі, Рада міністрів конституювалась як виконавчий орган управління Україною. Однак за відсутності Українського Сойму (парламенту) уряд отримував законодавчі функції. Ухвалені ним законопроекти набували чинності після затвердження їх гетьманом. Міністрам також надавалося право коментувати закони та розробляти механізми їхньої реалізації.

Голову уряду і за його поданням міністрів затверджував гетьман. Йому ж належало право відставки кабінету. Уряд загалом і кожен з міністрів були відповідальні перед гетьманом «за загальний хід державного управління», «за свою діяльність і розпорядження».

Під час створення центральних органів виконавчої влади гетьман спирався на засновані ще Українською Центральною Радою міністерства та відомства. Усвідомлюючи, що їхнє кардинальне реформування, а тим більше ліквідація призвели б до повного управлінського колапсу, він обмежився лише звільненням міністрів та їхніх заступників, а решті державних службовців наказав залишитися на посадах і виконувати свої службові обов'язки.

Рада міністрів Української Держави за своєю структурою залишалася подібною до започаткованої ще в УНР функціональної схеми вищих органів виконавчої влади. Були ліквідовані лише національні (російське, польське, єврейське) та поштово-телеграфне міністерства, а також засновані нові – здоров'я та віровизнань. Міністерство освіти дістало у червні назву народної освіти та мистецтва. У його складі було утворено Головне управління мистецтв і національної культури. Його керівник отримав ранг заступника міністра, а управління – окреме бюджетне фінансування. У Міністерстві юстиції подібний статус мало Головне управління місцями ув'язнення. Міністерство пошт і телеграфів було перетворене на департамент МВС. Далеко за межі ординарного департаменту Міністерства внутрішніх справ виходили й функції Державної варти, яка стала потужним адміністративним органом підтримання правопорядку та державної безпеки.

Внутрішня структура міністерств також зазнала певних змін у порівнянні з добою Центральної Ради. У них були утворені департаменти, які охоплювали основні функціональні напрямки відомчої діяльності. Наприклад, у Міністерстві освіти – департаменти вищої, середньої, початкової та професійної освіти. У Міністерстві торгівлі і промисловості – внутрішньої торгівлі, фабрично-заводський, гірничий та ін. Майже в усіх міністерствах були введені департаменти загальних справ.

Оперативно, хоч і не без ускладнень, П.Скоропадський сформував кістяк Ради міністрів. Її очолив відомий земський діяч, виходець із давнього українського шляхетського роду Ф.Лизогуб. Міністерські посади обійняли досить авторитетні у певних галузях фахівці. Переважна більшість з них мала значний досвід адміністративної роботи. Міністром освіти був призначений відомий учений і громадський діяч М.Василенко, який у липні став ще й віце-прем'єром. Міністерство шляхів сполучень очолив Б.Бутенко – активний діяч Української Народної Громади, досвідчений інженер-залізничник. Уже 2 травня погодилися взяти портфелі міністрів: праці – Ю.Вагнер, професор Київського політехнічного інституту; судочинства (юстиції) – М.Чубинський, професор Харківського університету; здоров'я та опіки – В.Любинський, лікар-фармаколог,

активіст Української Народної Громади; фінансів – А.Ржепецький, фахівець у фінансових справах; продовольства – Ю.Соколовський, учений-агроном і земський діяч з Полтавщини; торгівлі і промисловості – С.Гутник, голова Одеського біржового комітету. До складу кабінету міністрів входив також державний контролер. На цю посаду гетьман призначив Г.Афанасьєва – колишнього доцента кафедри всесвітньої історії Одеського університету, а згодом директора Державного банку в Києві[2]. Дещо пізніше міністром земельних справ став учений-агроном, земський діяч і великий землевласник з Харківщини В.Колокольцев, військовим міністром – колишній командувач армії, генерал-лейтенант О.Рогоза. Суттєвий спротив під час призначення на посаду міністра закордонних справ зустріла постать відомого українського громадсько-політичного діяча Д.Дорошенка, якого німці запідозрили в австрофільських настроях. Тільки після особистих письмових запевнень до Німеччини у лояльності його призначили керуючим МЗС. У гетьманському уряді першого складу він був єдиним членом Центральної Ради і членом досить поміркованої Української партії соціалістів-федералістів. Правда, перед вступом до кабінету міністрів Д.Дорошенко вийшов з партії. Загалом формування уряду проходило під контролем німецьких військових і дипломатів.

Забезпечувати функціонування Ради міністрів були покликані державний секретар і підпорядкована йому Державна канцелярія. За статутом, затвердженим гетьманом, до її складу входили державний секретар і його заступники, юридична рада, департамент законодавчих справ з термінологічною комісією, архівом і бібліотекою, відділ кодифікації законів, секретаріат Ради міністрів і державна друкарня. Державний секретар входив до складу уряду з правом дорадчого голосу, а з питань, які вносила Державна канцелярія, йому надавалося право вирішального голосу. На юридичну раду, склад якої затверджував гетьман, покладалось опрацювання особливо складних законів. З огляду на організацію державної служби Державна канцелярія виступала вищим органом виконавчої влади в цій сфері: формування законодавчої бази, ведення реєстрів органів державної влади, службово-посадових призначень, формулярних списків особового складу тощо[3]. Слід зазначити, що перший вибір П.Скоропадським на посаду державного секретаря М.Гіжицького виявився невдалим. Зате наступні – І.Кістяковський і С.Завадський – були не тільки відомими правниками, а й умілими адміністраторами й управлінцями.

Уже перші засідання уряду виявили непомірну перевантаженість порядку денного, наявність у ньому як питань загальнодержавної ваги, так і доволі дрібних. Тому було вирішено утворити Малу Раду міністрів, статут якої був затверджений 18 травня[4]. До її складу кожне міністерство делегувало свого представника в ранзі заступника міністра чи директора профільного департаменту. Порядок денний засідань Малої Ради міністрів формувався з доручень уряду, а також питань, ініційованих головою Малої Ради чи відповідними заступниками міністрів. На цей урядовий орган покладався попередній розгляд тих законодавчих і адміністративних питань, які за своєю нескладністю не вимагали взаємної письмової згоди міністерств і відомств. Зокрема, це попереднє обговорення проектів штатів і кошторисів, подань міністерств щодо надпланових асигнувань тощо. Під час розгляду висновків Малої Ради міністрів в уряді мав бути присутнім її голова. Головою Малої Ради міністрів був затверджений заступник державного секретаря С.Завадський, а згодом заступник міністра продо-

вольчих справ, досвідчений урядовець М. Гаврилов. Діловодне забезпечення було покладено на секретарів уряду В.Дитятіна та О.Татищева.

У законах про тимчасовий державний устрій розділ «Про гетьманську владу» визначав лише повноваження глави держави. У ньому зовсім не йшлося про апарат цього владного інституту. Тому структура гетьманської адміністрації формувалася, виходячи з давньоукраїнської традиції, а також тогочасних потреб виконання управлінських, представницьких і господарських функцій. Вона дістала назву «Головна квартира гетьмана». Фактично це була військова структура, складена з низки функціональних підрозділів. Домінуючу роль у ній відігравав Штаб гетьмана[5]. Його очолив генерал В.Дашкевич-Горбацький, нащадок відомого українського старшинського роду, безпосередній військовий керівник державного перевороту. Він уважався командувачем гетьманською Головною квартирою, належав до генеральної старшини, за статусом і платнею прирівнювався до міністра. Підпорядковувався лише гетьманові. Йому ж підлягали всі підрозділи Головної квартири.

Власна канцелярія гетьмана мала опікуватися листуванням глави держави, прийомом прохань і скарг, задоволення яких було в компетенції гетьмана. Очолював цю структуру генеральний писар – І.Полтавець-Остряниця, виходець з давнього козацького роду, фактичний організатор Вільного козацтва, почесним отаманом якого обрали П.Скоропадський. Він став однією з найбільш впливових і наближених до гетьмана осіб. Штат канцелярії був відносно невеликим – близько 15 осіб. Третина з них військові, зокрема, генеральний писар, його помічники, старшини для доручень. Цивільними службовцями були завідувач художньої частини, хронікер, діловод. Іншим традиційним для адміністрації українських гетьманів підрозділом була похідна канцелярія. Очолював її генеральний значковий. Функціонували відділи зв'язку, постачання, кур'єрський та ін.

Гетьманська комендатура забезпечувала охорону резиденції та заходів за участі глави держави. Керував нею генерал К.Присовський, один з організаторів відсічі більшовицькій експансії в січні 1918 р. У його віданні була особиста охорона гетьмана – 25 вартових, гараж з 25 авто і 5 мотоциклами та 22 водії. Після низки терористичних актів у Києві та надходження інформації щодо можливих замахів на життя П.Скоропадського у вересні 1918 р. були значно розширені штати особистого конвою гетьмана: старшин – 35, військових урядовців – 42, зокрема 10 ординарців, а також зв'язківці, майстри, конюхи тощо. До складу конвою входили дві кінні й одна кінно-кулеметна сотні[6].

Гетьманським господарем (посада на зразок гофмаршала) став М.Ханенко – виходець з українського гетьманського роду, великий землевласник. Ця структура забезпечувала обслуговування гетьмана і його родини, офіційних заходів за участі глави держави. Керівні посади обіймали військові з правами командирів (від бригади до роти). Більшість становила обслуга – постачальники, кухарі, лакеї та ін. У гетьманській резиденції була церква, священик якої також входив до господарського штату.

У складі штабу гетьмана функціонував Особливий відділ, який мав повноваження розвідки і контррозвідки, дізнання та слідства у справах політичного характеру, здійснював цензуру, а також виконував специфічні завдання гетьмана[7]. Ця структура діяла паралельно з Державною вартою, але її розпорядження були обов'язкові для посадовців варти, митної служби, прикордонної, лісової, залізничної сторожі, що на-

давало їй статусу провідної в системі спеціальних служб Гетьманату. Фактично це був єдиний підрозділ штабу гетьмана, який дублював діяльність органів державної влади. Діяльність підрозділів Головної квартири гетьмана регламентувалася положеннями, які ухвалювала Рада міністрів. На військових також поширювалися статути армійської служби.

Судова гілка влади в умовах Гетьманату зазнала суттєвих змін порівняно з часами УНР, еволюціонувавши в бік відновлення системи судочинства дореволюційного часу. Замість Генерального суду УНР був утворений Державний сенат – найвищий судовий орган, діяльність якого регламентувалася актами Російської імперії – «Учрежденіем Російского Правительствующего Сената», «Учрежденіем Судебных Установлений», «Установами Уголовного и Гражданского судопроизводства», чинність яких відновлювалася. Він складався з трьох генеральних судів – цивільного, карного й адміністративного[8]. Головою сенату був призначений міністр освіти та мистецтва М.Василенко.

Відсутність достатньої кількості місцевих правників змушувала уряд продовжити перебування на посадах працівників колишніх російських судових установ, направлених в Україну під час війни. Ця обставина стала нездоланним бар'єром у запровадженні української мови в судах. Орієнтація на судову систему царських часів виявилася й у відновленні діяльності колишніх судових палат[9]. Усі військові суди мали керуватися колишнім російським законодавством.

Це були вимушені, тимчасові заходи, породжені кадровим дефіцитом правників і нерозвиненістю власної законодавчої бази. Однак надто широке їхнє впровадження, поглиблене надзвичайним станом іноземної окупації, діяльністю німецьких і австрійських військово-польових судів, об'єктивно підривали засади формування Гетьманату не тільки як правової, а й національної держави.

Такий важливий інститут політичної системи, як місцеве самоврядування, був підданий з боку нової влади цілеспрямованим чисткам. Ці кроки мали на меті досить прагматичну ціль – ліквідувати демократичні здобутки Центральної Ради у цій сфері, а відтак і позбавити її можливої політичної підтримки. Для гетьмана, який планував ліберальну земельну та інші реформи, базовані на праві приватної власності, важливо було очистити місцеві зібрання й управи від соціалістичних елементів. 14 травня указом гетьмана замість губернських комісарів вводилися посади старост, а наказом МВС повітові комісари були увільнені, а на їхнє місце призначалися повітові старости. Для потреб нової адміністрації уряд відразу асигнував 10 млн крб[10].

На посади губернських і повітових старост відбиралися, як правило, поміщики, військові, царські чиновники, колишні земські діячі. Заступник державного секретаря М.Могилянський визнавав: «особливо важко було налагодити апарат місцевої влади, з фатальною неминучістю доводилося повертати до влади і вербувати для кадрів нової влади людей досвіду старого часу, які були до того ж дуже озлоблені усіма попередніми діями». Київським губернським старостою був призначений колишній царський губернатор І.Чарторижський, волинським – поміщик Д.Андро, катеринославським – генерал С.Черніков, чернігівським – поміщик М.Савицький, харківським – генерал П.Залеський. За повнотою владних повноважень старости наближалися до колишніх царських губернаторів.

МВС намагалося під наступ на органи місцевого самоврядування підвести певну нормативну базу. Розроблений ним статут тимчасових комісій по перевірці земств

і міських дум схвалила Рада міністрів. 29 червня уряд спеціальним законом дозволив губернським старостам розпускати земські зібрання та управи[11]. Нерідко замість них відновлювалася робота старих цензових органів. До офіційного діловодства поверталася російська мова.

У травні була створена комісія по перегляду закону про організацію земського самоврядування на чолі з князем О.Голіциним – великим землевласником, головою Протофісу. Підготовлений нею закон про земські вибори містив суттєві цензові обмеження: вікові – 25 років, осілості – 1 рік; соціально-фахові – не допускалися до участі у виборах військовослужбовці, працівники суду, прокуратури, студенти, ченці та ін. Одночасно працювала й комісія по розробці закону про вибори міських дум на чолі з колишнім київським головою І.Дьяковим. Обидва закони у вересні були затверджені гетьманом. Рада міністрів затвердила графік виборчої кампанії, за якими вибори мали відбутися 24 листопада і 8 грудня. Але внутрішньополітична ситуація не дозволила їх провести[12].

Українська держава в основному успадкувала територію УНР. Водночас гетьманський уряд проводив цілеспрямовану соборницьку політику і досяг суттєвого розширення територіально-адміністративних меж за рахунок приєднання українських етнографічних земель. Хоча значну частину їх так і не змогли прилучити до теренів Гетьманату.

За умовами Брестського мирного договору (таємні статті), до УНР мали відійти населені українцями Холмщина, Підляшшя та Західна Волинь. Проте реально взяти ці землі під юрисдикцію Української Держави не вдалося. Підтримана австро-угорським урядом польська адміністрація вчинила цим спробам упертий опір. Призначеного ще УНР губернського комісара, а за Гетьманату губернського старосту О.Скоропис-Йолтуховського не допустили до виконання службових обов'язків. Він був змушений опікуватися лише окупованими німцями північними повітами Холмщини з адміністративним центром у Брест-Литовському. МЗС Австро-Угорщини домоглося знищення документів – додатків до Брестського договору щодо належності західноукраїнських земель. Оскільки це було здійснено в зовнішньополітичному відомстві Німеччини, то реакція української сторони була запізнілою та пасивною.

Хоч інші прерогативи, відкриті брестськими домовленостями, Гетьманат намагався використати сповна. Постановою Ради міністрів від 14 серпня до Чернігівської губернії були приєднані Гомельський повіт Могилівської губернії, Путивльський і Рильський повіти Курської губернії. Ще низка повітів Курщини – Суджанський, Грайворонський, Білгородський, Корочанський, Новооскольський, а також Валуйський повіт Воронезької губернії відійшли до Харківщини. Повіти Річицький, Пінський і Мозирський Мінської губернії об'єднувалися в Поліський округ з центром у Мозирі. Був також утворений Таврійський округ у складі Бердянського, Дніпровського і Мелітопольського повітів[13].

Місто Київ – столиця держави, Одеса і Миколаїв – великі портові центри були виокремлені з губернського підпорядкування. 1 серпня уряд ухвалив постанову про утворення управління київського міського отамана. Воно виводилося зі складу Київської губернії. До столичного отаманства відходили передмістя – Пуща Водиця, Верхняя і Нижня Солом'янка, Батиєва Гора, Протасів Яр, Караваєві Дачі, а також низка висілків Київського повіту. Визначені були штати управління. Піврічні видатки на їхнє

утримання склали понад 203 тис. крб. Київським столичним отаманом став генерал О.Хануков[14].

Цього ж дня іншою постановою Рада міністрів перетворила управління одеського градоначальника на управління міського отамана. Акт уважався чинним з 1 липня. Витрати на піврічне утримання управління визначили в 180 тис. крб. Одеським міським отаманом призначили генерала В.Мустафіна. З Херсонської губернії виділили Миколаївське міське отаманство, яке очолив генерал Е. де Бонді[15].

Проблема розмежування кордонів стала однією з провідних тем українсько – російських переговорів, які з травня по жовтень велися в Києві. У результаті тривалих і гострих дискусій обидві сторони погодилися під час визначення кордонів керуватися етнографічним принципом, враховуючи весь комплекс політичних, економічних і регіональних інтересів населення[16]. Однак до практичного втілення цих положень справа не дійшла. На північних кордонах Української Держави з РСФРР була встановлена своєрідна роздільна смуга, так звана нейтральна зона завширшки 15-40 км, первісним призначенням якої було розведення сторін протиборства.

Кордон між Україною і Всевеликим військом Донським за договором від 8 серпня встановлювався по адміністративній межі між Областю війська Донського та Воронізькою, Харківською і Катеринославською губерніями. При цьому обидві сторони відмовилися від взаємних територіальних претензій[17].

Гетьманський уряд здійснював послідовну політику щодо приєднання Криму до Української Держави на правах автономії. Проте ці зусилля блокувалися німецькою стороною, а також протидією антиукраїнськи налаштованої адміністрації півострова. Тільки в умовах очевидної поразки Четвертного союзу в Першій світовій війні Німеччина погодилася на входження Криму до Гетьманату й навіть учинила певний тиск на крайовий уряд. Українсько-кримські переговори у вересні–жовтні були близькі до підписання акту про входження Криму на правах автономії до Української Держави[18]. Однак в умовах ускладнення загальної військово-політичної ситуації реалізувати домовленості не вдалося. До півострова були введені підрозділи Добровольчої армії, а в портах з'явилися військові кораблі Антанти.

Не увінчалися успіхом й спроби України відібрати в Румунії анексовані в січні українські землі – Акерманщину, Ізмаїльщину та Хотинщину. Дипломатичні й економічні заходи не дали бажаних результатів, оскільки Румунія дістала підтримку від держав Антанти.

Формування території Української Держави тривало протягом усього періоду її функціонування. При цьому вдосконалювався її адміністративно-територіальний устрій як важливий елемент державного управління. Гетьманат поділявся на 8 губерній, 2 округи, 3 міські отаманства, 105 повітів, 1813 волостей[19]. Певною новацією став поділ адміністративних одиниць на розряди, в основу якого були покладені показники чисельності жителів. Так, Київ належав до першої категорії, Катеринослав, Одеса і Харків – до другої, інші губернські центри – до третьої, решта міст – до четвертої. Повіти також ділилися на два розряди: 30 – першого і 75 – другого. Ця градація враховувалася насамперед під час визначення штатів управлінського апарату, посадових окладів, видатків на утримання.

10 серпня гетьман затвердив закон про штати і склад управлінь губернських і повітових старост, а також асигнування коштів для їхньої діяльності. У розпорядження

МВС надавалося майже 5 млн крб. 3 них на утримання 8 губернських управлінь – 1 млн 88 тис. крб. На потреби 30 повітових управлінь I розряду – 1 млн 270 тис. крб, а 75 повітових управлінь II розряду – 2 млн 610 тис. крб. Фінансування було розраховане до 1 серпня 1919 р.[20]

Отже, прийняття зводу законів про державний устрій, сформування уряду, визначення функцій гетьманської адміністрації, організація Державної канцелярії, призначення Державного сенату, створення мережі губернських і повітових староств нагально вимагало налагодження роботи їхнього апарату. Саме таким інструментом і виступав інститут державної служби.

2. Законодавче забезпечення державної служби

Усвідомлюючи доцільність упровадження державної служби, Рада міністрів визнала за потрібне створення насамперед відповідної законодавчої бази. Суттєвих напрацювань у цій сфері уряд УНР зробити не встиг, тому під час підготовки нових нормативних документів правники Державної канцелярії та Міністерства судочинства змушені були звертатися до Статуту цивільної служби царських часів і профільних актів Тимчасового уряду. 30 травня міністр юстиції М.Чубинський вніс на розгляд кабінету міністрів проекти текстів урочистої обітниці службовців цивільного відомства, суддів і присяги військових. Схваливши їх, уряд постановив, «щоб урочиста обіцянка бралася від усіх осіб, які знаходяться у відомстві»[21].

Та обставина, що закон про обіцянку державних службовців був ухвалений одним із перших, мала досить вагому політичну аргументацію. Апарат колишніх міністерств УНР був насичений представниками донедавна урядових соціалістичних партій. Невизнання їх керівними органами гетьманської влади могло спровокувати обструктивні дії з боку рядових партійців в управлінських інстанціях. Тому прийняття урочистої обітниці було своєрідним тестом на лояльність до нової влади. Ті, хто відмовлялися її приймати, звільнялись або ж не зараховувалися на службу.

Текст урочистої обітниці цивільних державних службовців був досить лаконічним: «Урочисто обіцяю вірно служити Державі Українській, визнавати її державну владу, виконувати її закони і всіма силами охороняти її інтереси і добробут»[22]. Як бачимо, наголос зроблено на вірності державі. Однак це фундаментальне положення поглиблене наступною вимогою визнання державної влади. Тобто йшлося про визнання нового державного ладу, який своїми консервативно-ліберальними цінностями суттєво відрізнявся від демократично-соціалістичних постулатів УЦР.

Попри винятковість влади гетьмана в межах усієї України, держава визнавалася найвищим ціннісним імперативом. Саме Українській Державі присягалися цивільні службовці та суддівський корпус. Прикметно, що й присяга військових мала відповідну ієрархію пріоритетів – щиро служити Українській Державі і Ясновельможному панові Гетьману, безумовно слухатися військових начальників, зберігати вірність прапорові, не розголошувати службової таємниці. Православні військовики завершували присягу словами: «В цих справах най допоможе мені Господь Бог Всесильний». У тексті присяги, яку складали воїни іншої віри чи язичники, звертання до бога не наводилося[23].

Протягом червня урочисту обітницю в основному склали службовці органів державної влади, працівники судових установ, військові. Найсуттєвіший спротив учинили працівники апарату Міністерства земельних справ, звинувативши міністра В.Колокольцева в русифікаторській політиці[24]. Ситуація в мінземсправ розглядалася на засіданнях уряду, який підтримав рішучі дії міністра. Значна частина працівників була звільнена з роботи і лише згодом повернулася з дозволу міністра. Цей страйк не дістав широкої підтримки в інших відомствах, за винятком певних проявів у міністерствах освіти та продовольчих справ. Непоодинокими були й випадки відмови від присяги військових, які мотивували це вже складеною раніше присягою цареві чи Тимчасовому урядові.

Для організації ефективної праці апарату відомств важливу роль відігравала законодавчо оформлена посадово-кваліфікаційна ієрархія. Вона забезпечувала правове регулювання відносин держави з працівником, внутрішньовідомчі владні прерогативи і пріоритети, визначала такі соціальні аспекти, як оплата праці, пенсії, пільги тощо. За цих умов виняткової ваги набувало законодавство про примірні (типові) штатні розписи міністерств і відомств. Цей складний законопроект від кінця травня й до середини червня опрацьовувала Мала Рада міністрів. Було кілька спроб провести його через уряд. Нарешті закон «Про нормальний розпис утримання службовців у центральних урядових установах цивільного відомства» був схвалений і 26 червня затверджений гетьманом[25].

У преамбулі закону вказувалося на його правову предтечу – Статут про цивільну службу Російської імперії. Типовий розпис набував чинності з 1 червня. Відповідні класи посад, кваліфікаційні розряди, а також оклади працюючим службовцям уводилися наказами керівників відомств. Закон чітко визначав структуру, клас посад, оклади в річному вимірі (включаючи й 13-ту зарплату). Цим самим актом регулювалися питання щодо умов відряджень урядових посадовців.

Розглядаючи проблему оплати праці державних службовців, слід наголосити, що перший законодавчий акт з цього питання був ухвалений Радою міністрів ще 7 травня і стосувався лише вищих посадових осіб держави: гетьмана, прем'єр-міністра, міністрів та їхніх заступників. Особисте утримання гетьмана визначили у 8 тис. крб на місяць, а також 10 тис. крб на представницькі витрати. Главі держави також одноразово виділили 30 тис. крб для покриття витрат на початкове облаштування.

Що ж до членів уряду, то вихідною точкою визначення розмірів посадових окладів міністрів і їхніх товаришів (заступників) була обрана найнижча межа зарплати міністрів Тимчасового уряду. Отже, члени Ради міністрів Української Держави в травні отримували 18 тис., а заступники – 15 тис. Оклад голови уряду визначили в 24 тис. крб.[26]

За законом від 26 червня, посадові оклади були переглянуті в бік збільшення: прем'єр – 30 тис., міністр – 24 тис., заступник – 18 тис., директор департаменту – 15 тис., віце-директор і радник міністра – 12 тис., начальник відділу – 10 тис. крб. Далі йшли урядовці різних розрядів з діапазоном окладів від 9 до 3 тис. крб. На найнижчому щаблі міністерської ієрархічної драбини знаходилася посада практиканта з окладом у 1800 крб[27].

Поряд із законопроектом Державної канцелярії розглядався й інший, внесений МВС. Саме він передбачав збільшення посадових окладів. На засіданні Малої

Ради міністрів 10 червня проти цієї пропозиції виступили представники Міністерства фінансів, державного контролю і заступник державного секретаря В.Романов. Останній з цього приводу подав спеціальну записку. Його аргументація базувалася на патріотично-альтруїстських мотивах. Він уважав, що «на Україні, при бідності її бюджету і відсутності великодержавного становища, особисте життя чиновництва повинно бути як можливо більш скромним і простим»[28]. Ані Мала, ані Велика Рада міністрів не підтримали цю позицію.

Усі службовці міністерств ділилися на 10 посадових класів: І мав лише голова уряду, ІІ – міністри, ІІІ – їхні заступники, IV – директори департаментів. І так аж до X, який присвоювався тому ж таки практикантові. Цим законом встановлювалося й пенсійне забезпечення державних службовців. Пенсію першого рангу могли отримати прем'єр, міністри, їхні заступники. Загалом ранг пенсії відставав від посадового класу на 2-3 позиції. Найнижчим у міністерстві був сьомий пенсійний ранг[29].

Закон також прописував умови матеріально-побутового забезпечення вищих урядовців. Голова Ради міністрів мав право на казенне помешкання, його опалення, освітлення, а також щорічно 24 тис. крб представницьких. Міністрам та їхнім заступникам надавалися квартири або грошова компенсація в розмірі чверті посадового окладу. Передбачалися також підйомні в разі переїзду до місця служби й вагони для перевезення майна[30].

Досить складним і диференційованим був й механізм визначення оплати проїзду та добових під час відряджень. Насамперед вона залежала від класу посади. Міністри та їхні заступники користувалися безкоштовним проїздом. Керівникам відомств, крім того, надавався окремий вагон. Розміри добових залежали від посади, відстані, міст перебування та їхнього розряду. Київ, Харків, Одеса були визначені як найдорожчі для проживання, і для них встановлювалися окремі добові – від 50 до 10 крб.[31]

Наступним документом, розробленим фахівцями Державної канцелярії, став надзвичайно важливий закон про порядок призначення осіб на державну службу. 24 липня він був затверджений гетьманом[32]. Вихідною позицією цього акту була ст.3 законів про тимчасовий державний устрій. Згідно з нею, гетьман призначав і звільняв голову уряду, міністрів, інших вищих посадовців. Цим законом передбачалося, що урядовці ІІІ класу призначаються за підписами гетьмана, відповідного міністра і скріплюються державним секретарем. Особи, віднесені до IV класу – за підписом гетьмана і скріпленням міністром. Для заміщення посад ІІІ-IV класів було необхідне схвалення кандидатур урядом. Службовців V класу призначав міністр після погодження з гетьманом. Інші працівники апарату міністерства приймалися на роботу в порядку, затвердженому міністром.

Закон передбачав й процедуру оприлюднення інформації про призначення на відповідні посади. Накази щодо осіб І-IV класів через Державну канцелярію публікувалися у «Державному вістнику». Тут же розміщувалися й накази щодо призначення службовців VII і нижчих класів. На посадовців І-ІІ класу відповідний департамент Державної канцелярії вів службові списки (формуляри). Відомості щодо призначення працівників губернської та повітової номенклатури оголошувалися в місцевій пресі[33].

Завдяки активній законотворчій праці співробітників Державної канцелярії протягом двох місяців була підготовлена, пройшла юридичну експертизу, обговорення в уряді та затвердження гетьманом низка законів, які створили міцне правове підґрунтя

для оформлення інституту державної служби на нових ідейно-організаційних засадах і забезпечення його інтеграції до процесу будівництва Української Держави.

Крім названих фундаментальних профільних законів у царині державної служби, Рада міністрів періодично ухвалювала акти, спрямовані на вдосконалення цього управлінського інституту. Окремі з них були інспіровані подіями внутрішнього життя міністерств, негативним сприйняттям частиною працівників апарату нової влади. У відповідь на страйк службовців окремих міністерств 30 травня за ініціативи прем'єр-міністра Ф.Лизогуба уряд ухвалив рішення, яке досить жорстко регулювало питання участі державних службовців у страйках. Такі акції протесту визнавалися неприпустимими, а страйкарі мали бути «усунені з посад». Повернення на роботу допускалося лише з дозволу керівника відомства[34].

Актуальною залишалася й проблема суміщення посад державними службовцями. 6 вересня державний секретар С.Завадський поставив на розгляд уряду це питання. Державній канцелярії було доручено підготувати довідку про фактичний стан сумісництва й узгодженість цієї практики з чинним законодавством. Як свідчать журнали засідань уряду, до цієї проблеми повернулися лише 20 листопада. Ухвалили створити при Державній канцелярії спеціальну комісію для розробки проекту положення щодо сумісництва державних службовців. Очевидно, цей документ так і не було підготовлено[35].

Щодо сумісництва вищих урядових осіб, то Рада міністрів ухвалювала певні постанови дозвільного характеру. Зокрема, М.Василенку, якого гетьман призначив головою Державного Сенату, уряд дозволив одночасно обіймати ці посади півтора місяця. При цьому він залишався ще й офіційним заступником голови Ради міністрів. Склалося так, що голова уряду Ф.Лизогуб протягом майже трьох місяців обіймав і посаду міністра внутрішніх справ, причому відмовився від неї лише під досить сильним тиском гетьмана[36]. Урядовцям-професорам надавалася можливість вести викладацьку роботу у вищих навчальних закладах. 1 листопада було врегульоване питання переходу державних службовців з одного відомства до іншого. Спираючись на відповідну статтю Зводу законів Російської імперії, уряд дозволив такі переміщення за взаємною згодою відомств.

Цікавим і недостатньо дослідженим залишається питання про пільги та преференції державних службовців. Щодо найвищих урядовців, то вони були досить чітко виписані у відповідних законах. Проте стосовно основної маси пересічних службовців такої нормативної бази не існувало. Мала Рада міністрів виходячи з традиції царських часів прийняла ухвалу щодо пасхальних премій. Уряд відхилив це рішення, передавши його на розгляд Фінансової ради. Лише в липні було знайдено часткове розв'язання цієї проблеми. Преміювати всіх державних службовців не було фінансової можливості, тому визнали за потрібне надати, так би мовити, «адресну допомогу» найменш забезпеченим категоріям. До таких віднесли тих посадовців, чий річний доход не перевищував 5400 крб, тобто йшлося про державних службовців VIII-XII класів. Механізм видачі цієї допомоги мала виробити спеціальна комісія при Міністерстві фінансів[37].

Чимало працівників ставили питання про суттєву зношеність їхнього гардеробу, неможливість його оновлення через дорожнечу. Уряд спробував розв'язати цю проблему, асигнувавши 2 млн крб на видачу авансів чиновникам центральних установ

для купівлі сукна. Відповідні ліміти цього матеріалу мало забезпечити Міністерство продовольства.

Задекларована тимчасовість гетьманського правління, умови фактичної іноземної окупації, складність внутрішньополітичної ситуації накладали відбиток надзвичайності на роботу державних органів – від уряду до повітових адміністрацій. У зв'язку з необхідністю присутності міністрів на місцях протягом робочого дня, було ухвалено регламент, за яким з 5 червня засідання Ради міністрів мали проводитися щодня, крім неділі, з 21 години до першої ночі. Але нерідко дебати затягувалися аж до ранку. Згодом виступи міністрів під час обговорення були обмежені 10 хвилинами. У такому напруженому і виснажливому режимі уряд працював усе літо. Лише наприкінці вересня частотність засідань скоротили до чотирьох на тиждень, а з 11 жовтня їхнє відкриття перенесли на 9 годину ранку[38].

На початку літа постало питання про відпустки працівників міністерств і відомств, управлінь місцевої адміністрації. Міністерство праці видало інструктивні матеріали з цього питання. Однак 22 липня Мала Рада міністрів ухвалила постанову щодо літніх відпусток службовців центральних установ. У ній, зокрема, зазначалося: «Визнати, що при множестві роботи у центральних установах, які ведуть в сучасний мент відповідальну і натужну роботу по устрою Української держави, ніякі відпустки, як загальне правило, не можуть бути допущені»[39]. До виключень були віднесені хвороба, смерть близьких та інші поважні причини. Виданий раніше циркуляр мінпраці розходився з позицією уряду й мав бути скасований. У міністерствах існувала традиція компенсувати працівникам надурочно відпрацьований час. 1 серпня Мала Рада міністрів скасувала цю практику надання «пільгових днів».

Державні службовці, на відміну від діючих суддів, прокурорських і слідчих працівників, не користувалися імунітетом недоторканності. Постанова Ради міністрів від 24 вересня «Про заходи проти осіб, які загрожують правопорядку та державній безпеці Української Держави» дозволяла арешти державних службовців, але при цьому передбачалося, що про це протягом трьох днів буде проінформоване їхнє начальство[40].

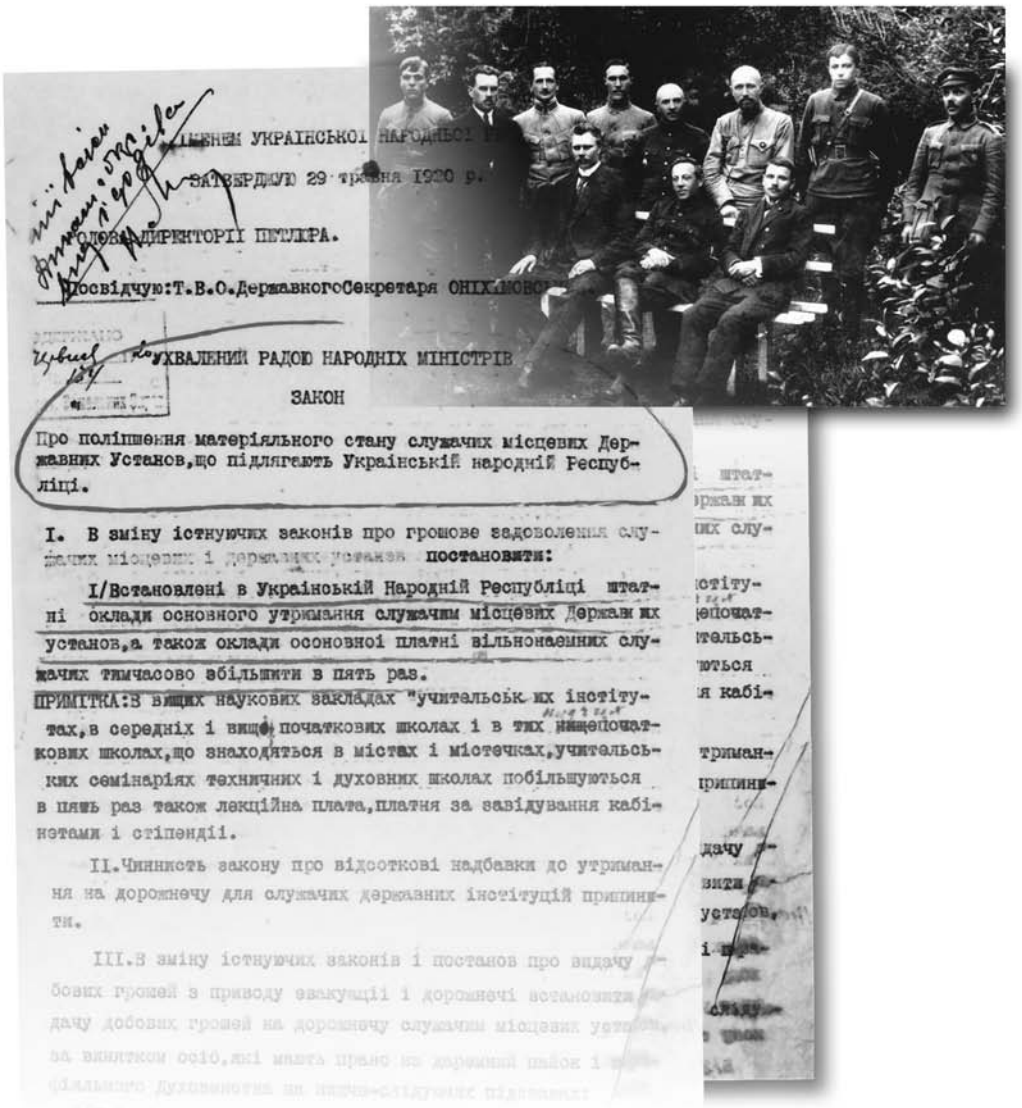
Створення законодавчої бази функціонування державної служби дозволило формалізувати відносини працівників органів виконавчої влади з державою, відсепарувати їхній склад, мінімізувати політизацію управлінських кадрів. Це також дало змогу уніфікувати структуру урядових установ і місцевих адміністрацій, визначити обов'язки та права державних службовців, створити умови для їхнього кар'єрного росту. Взяті у комплексі, заходи правового, організаційного та матеріального характеру сприяли підвищенню ефективності інституту державної служби як важливого владно-управлінського інструменту розбудови Української Держави.

Посилання до розділу 9

1 *Державний* вістник. – 1918. – 16 травня.
2 Там само.
3 Там само. – 22 червня.
4 Там само. – 5 червня; *ЦДАВО* України. – Ф.1064. – Оп.1. – Спр.10. – Арк.14.

5 *ЦДАВО* України. – Ф.2469. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.116-117.
6 *Державний* вістник. – 1918. – 22 липня.
7 *Сідак В.* Спеціальні служби в період Української революції 1917–1920 рр. – К., 1998. – С.113-114.
8 *Державний* вістник. – 1918. – 22 липня.
9 Там само.
10 Там само. – 26, 29 травня.
11 Там само. – 11 липня.
12 Там само. – 21 вересня, 5 жовтня; *ЦДАВО* України – Ф.1064. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.1-1 зв.
13 Там само. – 3 вересня.
14 Там само. 8 серпня.
15 Там само.
16 *Мирні* переговори між Українською Державою та РСФРР 1918 р. Протоколи і стенограми пленарних засідань. – К.; Нью-Йорк; Філадельфія, 1999. – С.304-305.
17 *Бойко О.* Формування території української незалежної держави в часи Української революції (1917–1921 рр.) – К., 2007. – С.40.
18 *Краткий* отчет деятельности делегации крымского правительства в Киеве с 26 сентября по 16 октября 1918 г. // Крым. архив. – 1996. – №2. – С.62-74.
19 *Українське* державотворення. Невитребуваний потенціал: Слов.-довід. / За ред. О.Мироненка. – К., 1997. – С.29.
20 *Державний* вістник. – 1918. – 17 серпня; *ЦДАВО* України. – Ф.1064. – Оп.1. – Спр.6. – Арк.160.
21 *ЦДАВО* України. – Ф.1064. – Оп.1. – Спр.4. – Арк.92.
22 *Науково-документальна* збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / Упор. А.Вишневський. – К., 2008. – С.104.
23 Там само.
24 *Нова* рада – 1918. – 29 травня.
25 *ЦДАВО* України. – Ф.1064. – Оп.1. – Спр.10. – Арк.47-50 зв; *Державний* вістник. – 1918. – 5 липня.
26 *ЦДАВО* України. – Ф.1064. – Оп.1. – Спр.6. – Арк.5-8.
27 *Державний* вістник. – 1918. – 5 липня.
28 *ЦДАВО* України. – Ф.1064. – Оп.1. – Спр.10. – Арк.50-50 зв.
29 *Державний* вістник. – 1918. – 5 липня.
30 Там само.
31 Там само.
32 Там само. – 29 липня; *Науково-документальна* збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні. – С.106.
33 Там само.
34 *ЦДАВО* України. – Ф.1064. – Оп.1. – Спр.4. – Арк.93 зв.
35 Там само. – Спр.6. – Арк.237.
36 *Скоропадський П.* Спогади. – К.; Філадельфія, 1995. – С.164.
37 *ЦДАВО* України. – Ф.1064. – Оп.1. – Спр.6. – Арк.108.
38 Там само. – Арк.37, 263.
39 Там само. – Спр.10. – Арк.119.
40 *Державний* вістник. – 1918. – 1 жовтня.

Розділ 10. Державотворчий процес в УНР доби Директорії (кінець 1918–1920 рр.)



ЗАТВЕРДЖУЮ 29 травня 1920 р.

ГОЛОВА ДИРЕКТОРІЇ ПЕТЛЮРА.

Посвідчую: Т.В.О. Державного Секретаря ОНІХІМОВСЬКИЙ

УХВАЛЕНИЙ РАДОЮ НАРОДНІХ МІНІСТРІВ

ЗАКОН

Про поліпшення матеріяльного стану служачих місцевих Державних Установ, що підлягають Українській народній Республіці.

I. В зміну існуючих законів про грошове задоволення служачих місцевих і державних установ **постановити:**

I/Встановлені в Українській Народній Республіці штатні оклади основного утримання служачим місцевих Державних установ, а також оклади осоновної платні вільнонаємних служачих тимчасово збільшити в пять раз.

ПРИМІТКА: В вищих наукових закладах учительських інститутах, в середніх і вищих початкових школах і в тих початкових школах, що знаходяться в містах і містечках, учительських семінаріях технічних і духовних школах побільшуються в пять раз також лекційна плата, платня за завідування кабінетами і стіпендії.

II. Чинність закону про відсоткові надбавки до утримання на дорожнечу для служачих державних інституцій припинити.

III. В зміну існуючих законів і постанов про видачу

Плани відродження УНР і повалення гетьманської влади існували в різних колах тогочасного політикуму ще з перших днів державного перевороту. Легальну опозицію гетьманському режимові з боку українських партій очолив Український національно-демократичний союз (УНДС), який згодом трансформувався в Український національний союз (УНС). Окремі діячі, передусім з соціалістичного табору, дійшли думки щодо необхідності не коригування або обмеження чинної влади, а її зміни. Ще в жовтні 1918 р. у редакції «Нової Ради» за ініціативи В.Винниченка відбулися збори провідних українських опозиційних політиків, а саме С.Єфремова, А.Ніковського, К.Мацієвича (УПСФ), В.Садовського (УСДРП), Ф.Швеця (Селянська спілка) та М.Шаповала (УПСР), які розглянули можливість збройного виступу проти гетьманського режиму. За подібні дії тоді висловилися лише В.Винниченко та М.Шаповал[1].

Наприкінці жовтня того ж року відбулася зустріч між М.Шаповалом і А.Макаренком, на якій останній розповів про наявність гурту прибічників збройного виступу. Але, як зазначав сам М.Шаповал, «"[Український] Національний Союз" абсолютно нічого не думав про озброєну боротьбу і в ньому про цю справу ні з ким не можна було говорити, опріч В.Винниченка»[2]. Для повалення чинної влади В.Винниченком і М.Шаповалом було налагоджено таємні зносини з більшовицькими делегатами на мирних переговорах між Українською Державою і РСФРР, що відбувалися в Києві, зокрема з Х.Раковським і Д.Мануїльським.

З метою здійснення перевороту створилося й угруповання з військових чинів. М.Стахів з цього приводу згадував: «Підготовка до майбутнього повстання розпочалась після відомої зустрічі гетьмана П.Скоропадського та генерала П.Краснова, завдяки зусиллям полковників П.Болбочана, В.Павленка, представників Стрілецької ради Є.Коновальця та А.Мельника. Політичними справами опікувався консул Білецький, закордонними – А.Галіп, а також П.Дідушок, як секретар "керівного гурту"»[3]. Ці два угруповання розгорнули спільні заходи з підготовки збройного виступу проти П.Скоропадського. За словами одного з військових діячів цього

другого (соціалістичного) перевороту Є.Коновальця, В.Винниченко ще 7 листопада «заявив, що все готове для повстання»[4].

Директорію як орган повстання в складі В.Винниченка (голова), С.Петлюри, Ф.Швеця, П.Андрієвського та А.Макаренка було обрано на таємних зборах у приміщенні Міністерства шляхів 13 листопада 1918 р.[5] Тоді ж було схвалено й остаточний план повалення гетьманської держави[6].

Центром руху було обрано Білу Церкву, а його ядром мали стати розквартировані там січові стрільці. 14 листопада стрільці порушити обітницю вірності й виступили зі зброєю в руках у напрямку Києва з метою звалити чинну владу. У ході здійснення перевороту його речники досить вдало використали гетьманську грамоту про федерацію з Росією від 14 листопада, нерозв'язаність земельного питання, міжнародну військово-політичну обстановку (зокрема, розлад німецько-австрійських військ унаслідок поразки Австро-Угорщини у війні та революції в Німеччині). Заколотники не відчували нестачі озброєння. Його у великій кількості було перевезено з Росії та надано німцями. Уже на другий день заколоту (15 листопада) повстанці мобілізували й озброїли 30 тис. селян[7]. Тоді ж, 15 листопада, у своїй першій відозві Директорія оголосила себе державним виразником Української Народної Республіки[8]. 26 листопада у постанові «Про заборону всякої агітації і підбурювання проти влади Української Народної Республіки та її державної незалежності» Директорія іменує себе вже «тимчасове республіканське правительство», яке обрав народ в особі соціалістичних і демократичних партій, закликає не утворювати «совіти депутатів» і цим самим «вносити безладдя і забирати владу в свої руки», а натомість під страхом кари оголошує, що «влада на місцях, по селах, по містечках та містах належить органам народного самоврядування та комісарам народного правительства Директорії»[9]. Тим часом, як повідомляла преса, «народне військо на чолі з своїм славним хоробрим отаманом Петлюрою з боєм підступило до самого Києва і обложило його зо всіх сторін»[10]. Війська Директорії спробували захопити Лису Гору, на якій знаходилося багато сховищ з порохом, динамітом та іншим військовим знаряддям. Зав'язався бій з гетьманською залогою, в який було втягнуто і німецьких вояків. Сутичка врешті-решт закінчилася перемир'ям.

14 грудня 1918 р. під тиском січових стрільців і повстанських загонів, які оточили Київ, Павло Скоропадський змушений був відмовитися від влади і заявив: «…Я, Гетьман всієї України, протягом семи з половиною місяців всі свої сили клав на те, щоб вивести країну з того важкого стану, в якому вона знаходилася. Бог не дав мені сили справитися з цим завданням. Нині з огляду умов що склалися, керуючись винятково благом України, від влади відмовляюся»[11]. Гетьманський кабінет міністрів С.Гербеля в свою чергу постановив: «Обміркувавши вимогу Директорії, Рада Міністрів ухвалила скласти з себе повноваження і передати владу Директорії»[12]. Цю постанову підписали голова Ради міністрів С.Гербель, міністр торгу і промисловості С.Мерінг, міністр внутрішніх справ І.Кістяківський, міністр фінансів А.Ржепецький, міністр народної освіти В.Науменко, міністр праці В.Косинський і державний контролер С.Петров. Відтоді Українська Держава у формі Гетьманату припинила існування. В країні було відновлено Українську Народну Республіку.

Управління країною й контроль над державним апаратом перебрав на себе створений Директорією ще в середині листопада Український військовий революційний комітет (УВРК) на чолі з В.Чехівським, який проіснував до 17 грудня[13].

Державна нарада, що відбулася 12-14 грудня 1918 р. у Вінниці, вирішила процес державотворення в УНР спрямувати за компромісним – «третім шляхом». В його основі було прагнення побудувати державу радянського зразка з використанням деяких рис, притаманних західним демократіям. Утілити наміри в життя мала б Рада комісарів народних міністерств – Рада народних комісарів[14] (В.Чехівський – голова, Д.Симонів, М.Галаган, В.Мазуренко, Л.Бобир-Бухановський, П.Пилипчук, Л.Михайлів, М.Ковальський, Д.Донцов, М.Левитський, С.Шелухин, О.Лотоцький, А.Пісоцький, П.Холодний, Б.Мартос, І.Фещенко-Чопівський, Б.Матюшенко та комісар державної канцелярії М.Корчинський)[15]. Рада комісарів одразу започаткувала розслідування щодо діяльності гетьманського уряду[16]. 15 грудня вона зібралася для «вирішення невідкладних питань політичного, економічного та організаційного характеру в Українській Народній Республіці» і постановила:

- «визнати призначення Революційним комітетом комісарів відповідаючим потребам [мо]менту і згідними з загальними вказівками Директорії»;
- доручити комісарам внутрішніх справ у порозумінні з командною владою призначити начальника Київської міліції, а Короткова, призначеного міською думою, усунути;
- зажадати від міської думи розв'язання на першому ж засіданні цілком конкретних питань, зокрема щодо харчування людей і задоволення потреб українських військових частин;
- у справі політичних ув'язнених керуватися такими правилами: «а) увільнити всіх політичних в'язнів українців; б) увільнити політичних в'язнів росіян, посажених за аграрні справи, боротьбу проти гетьманської влади тощо; в) увільнити більшовиків, якщо вони дадуть підписку не виступати проти Української Народної Республіки»;
- звільнити всіх політичних в'язнів, крім тих, хто обвинувачується в учинках проти Української Народної Республіки, доручивши переведення цієї справи комісарам внутрішніх справ, юстиції та військового, а в разі потреби і закордонних справ у порозумінні з командною владою та комісією по увільненню політичних в'язнів;
- доручити окремій комісії з комісарів юстиції, внутрішніх справ і представника Революційного комітету поставити арешти добровольців, дружинників тощо на законний шлях і зосередити цих арештованих в окремих місцях, про що негайно увійти в порозуміння з командуванням;
- створити комісії з представників комісарів фінансів, військового та контролю для з'ясування справи щодо витрати гетьманською владою за час боротьби з повстанням грошей;
- створити комісії з представників гарматного, інтендантського відомств і контролю для з'ясування справи щодо майна, яке видавалося за той же час різним організаціям, а також щодо купівлі в німців майна;
- припинити всі операції та видатки, пов'язані з подіями попереднього часу;

- доручити всім комісарам, аби всі гроші, які маються по міністерствах, були внесені до Державної скарбниці;
- «вважаючи на роль, яку відіграв "Протофіс" під час боротьби з народним повстанням, та і роль його під час гетьманщини, необхідно: а) провести трус в "Протофісі" та відібрати переписку, протоколи тощо; б) заборонити видачу грошей "Протофісові" з банків, де маються його біжучі рахунки, вклади тощо, як виясниться, що гроші "Протофіса" числяться на рахунках окремих осіб, то заборонити видачу і тим особам; в) розшукати в вагонах належачі "Протофісові" слитки золота, по відомостям, досі не могли бути вивезені з Києва й мають бути десь на Курінівці»;
- надати права комісарам усувати тимчасово урядовців, не виключаючи товаришів міністрів;
- доручити комісарові внутрішніх справ зробити розпорядження про те, що всі помешкання, зареквізовані попередньою владою, не підлягають передачі за вільним найманням;
- доручити комісарові Державного секретарства призначити урядовців для ведення протоколів Ради комісарів тощо[17].

Становище нової влади було тяжким. Та велика армія повстанців, що забезпечила тріумфальний рух на Київ, розтанула з такою самою швидкістю, з якою створилася. Її головну масу становили селяни, які, поваливши гетьманський режим, поспішали додому, щоб ділити панську землю.

Деяких гетьманських міністрів було заарештовано, інші виїхали або переховувалися. Значну частину державних службовців звільнили. Був навіть проект ліквідувати Українську академію наук «як витвір Гетьманату». Закони і постанови гетьманського уряду скасували. Заборонили вживати російську мову. Наказали замінити російські вивіски на крамницях і картки на дверях українськими тощо.

Було посилено адміністративний тиск на робітництво, діяльність профспілок не відновлено, заборонено їхні з'їзди, конференції, збори. 20 грудня 1918 р. вояки Директорії вчинили обшук у приміщенні союзу профспілкових робітничих організацій у Києві по вул. Трьохсвятительській, 19. Як повідомляла «Робітнича газета», після обшуку вояки здійснили «безглуздий розгром всього майна союзів і робітничих культурно-економічних організацій, які там містилися»[18]. У грубах було спалено книги, архіви, касові книги, реєстри тощо. Погроми у профспілковому центрі повторилися ще двічі. Ватажок січових стрільців Є.Коновалець зумовлював таке ставлення директоріальної влади до профспілок тим, що членами більшості робітничих профспілкових організацій були більшовики, і виправдовував обшуки профспілкових комітетів у Києві й у приміщенні Центрального бюро профспілок[19]. А комендант Києва Кириєнко, приймаючи делегацію від профспілок, заявив, «що всіх делегатів від профспілок треба розстріляти»[20]. На таку позицію нової влади Уцентрпроф відповів 15 січня 1919 р. публікацією «Звернення до Директорії» з вимогами свободи коаліцій, зборів, демонстрацій для всіх громадян, зокрема і державних службовців, і наголошення на необхідності вільної реєстрації статутів товариств і спілок[21]. І хоча 16 січня 1919 р. під тиском профспілкових організацій Міністерство праці УНР розпорядилося дозволити збори представникам профспілок[22], вони вже не змогли набути конструктивної ролі й ваги в державному житті України.

Уряд УНР Директорія вирішила формувати за національним і партійним принципом через делегування міністрів комітетами своїх партій і з відповідальністю партій за своїх міністрів, а не голови Ради народних міністрів за всіх міністрів, які, своєю чергою, мали б відповідати за весь уряд. Голова уряду впливу на формування кабінету не мав, а одержав 26 грудня 1918 р. призначення до готового органу і як наслідок очолював його радше технічно. Такий принцип формування уряду та його склад критично оцінювали навіть тогочасні політики. До складу уряду УНР увійшли міністри: В.Чехівський (голова, міністр закордонних справ), О.Мицюк (внутрішніх справ), М.Шаповал (земельних справ), Д.Антонович (мистецтва), М.Білінський (морських справ), Б.Матюшенко (народного здоров'я), І.Штефан (пошт і телеграфів), Б.Мартос (продовольства), С.Остапенко (торгу і промисловості), О.Осецький (в.о. військових справ), П.Холодний (в.о. народної освіти), С.Шелухін (в.о. юстиції), В.Мазуренко (в.о. фінансів), Л.Михайлів (в.о. праці), П.Пилипчук (керуючий Міністерством шляхів), І.Липа (керуючий управлінням культів при Міністерстві освіти), а також державний контролер Д.Симонів, товариш в.о. державного секретаря І.Сніжко та голова управління преси О.Назарук[23]. Згодом (у січні 1919 р.) у складі уряду відбулися певні зміни: А.Ревуцький (міністр єврейських справ), І.Огієнко (в.о. народної освіти), Б.Мартос (фінансів), О.Греков (в.о. військових справ), М.Корчинський (в.о. державного секретаря).

Члени Директорії мали контролювати діяльність урядових підрозділів за таким поділом: В.Винниченко – Міністерства справ внутрішніх, закордонних, праці та державний секретаріат; С.Петлюра – Міністерства військових і морських справ, а також мистецтва і народного здоров'я; П.Андрієвський – Міністерства юстиції, продовольства, управління культів і державний контроль; Ф.Швець – Міністерства зі справ земельних, народної освіти, фінансів, торгу і промисловості; А.Макаренко – Міністерства пошт і телеграфів і шляхів[24].

Правовою підставою організації та діяльності МВС став наказ Директорії за № 411 від 10 грудня 1918 р. про заснування при ній Відділу внутрішніх справ, яким завідувач Відділу наділявся правами міністра внутрішніх справ. Організаційна структура МВС залишалася майже незмінною до завершення правління Директорії УНР. Важливим напрямом організаційної роботи МВС у цей період була заміна гетьманської державної варти на народну міліцію за Законом від 4 січня 1919 р. Вивчення спеціальних законів і підзаконних нормативно-правових актів показало, що такими підходами були:

а) першочергова заміна гетьманського правоохоронного апарату, зокрема органів внутрішніх справ, новими структурами і передусім заміна центрального апарату системи органів внутрішніх справ – Міністерства внутрішніх справ. Останнє було замінено на Відділ внутрішніх справ при Директорії, який згодом, після утворення 14 грудня 1918 р. Ради комісарів, дістав назву «Комісаріат внутрішніх справ», а з 26 грудня його було перейменовано на Міністерство внутрішніх справ у складі новоствореної Ради народних міністрів УНР;

б) реорганізація місцевих органів внутрішніх справ, які існували в гетьманській державі у формі державної варти. Законом від 4 січня 1919 р. інститут державної варти було скасовано й відновлено народну міліцію, яка перебувала в підпорядкуванні місцевих органів влади (губерніальних, міських, повітових);

в) посилення правоохоронної структури держави шляхом створення нового карального апарату. Законом від 28 лютого 1919 р. Рада народних міністрів УНР утворила Кіш охорони республіканського ладу, який діяв поряд із народною міліцією і безпосередньо підпорядковувався МВС. Кіш становив собою збройне формування на кшталт військово-польової жандармерії, підпорядковане міністру внутрішніх справ;

г) залучення до охорони порядку на місцях громадських правоохоронних органів, а саме народної самоохорони, створення якої передбачалося виданим Радою народних міністрів наказом від 11 червня 1919 р. Не маючи змоги забезпечити достатню чисельність міліції для захисту населення, МВС ініціювало залучення до охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю громадське формування – народну самоохорону. Проте спроби його створення не були підтримані населенням. Новою формою організації охорони правопорядку в сільських місцевостях, де не вистачало народної міліції, став запроваджений циркуляром МВС «Про тимчасову організацію влади на місцях» від 10 вересня 1919 р. інститут сільських десятських, що було підтримано населенням. Протягом 1919 р. МВС у складних умовах роботи, викликаних постійними переїздами у зв'язку з перебігом бойових дій, приділяло неослабну увагу нормотворчій діяльності;

ґ) забезпечення органів охорони правопорядку нормативно-правовою базою щодо організаційно-правових засад їхньої діяльності;

д) очищення лав міліції від осіб, які скомпрометували себе зв'язками з гетьманською охоронною службою та помічені в інших зв'язках і вчинках, які підривали авторитет народної міліції;

е) формування особового складу органів охорони правопорядку особами, які не підлягають призову на військову службу;

ж) новим підрозділом у 1919 р. стало лише прес-бюро, завданням якого були передача до преси відомостей щодо діяльності міністерства (у формі бюлетенів) і поінформування міністра внутрішніх справ зі змістом публікацій про діяльність МВС у столичній і місцевій пресі України. МВС Директорії, на відміну від МВС Центральної Ради та Української Держави, заснувало власний періодичний друкований орган – «Вістник Народнього Міністерства Внутрішніх Справ Української Народньої Республіки»[25].

У 1920 р. діяльність МВС поширювалася на окремі незначні частини відвойованої під час походів армії УНР території, на яких воно ще могло створювати правоохоронні органи й налагоджувати їхню діяльність. На цих територіях МВС проводило мобілізаційні заходи, вело облік евакуйованих працівників міліції, розміщуючи їх, забезпечуючи харчуванням і грошовим утриманням, залучаючи до несення охоронної служби, ведучи з ними службову підготовку тощо.

У 1920 р. МВС виконало великий обсяг нормотворчої роботи. Тільки за період з червня по вересень працівниками МВС було підготовлено 16 законопроектів і розпочато роботу ще над десятьма нормативно-правовими актами. Законопроекти, підготовлені МВС на початковому етапі роботи (грудень 1918 р. – поч. лютого 1919 р.) і за наявної воєнно-політичної ситуації до кінця 1919 р., умовно можна поділити на дві категорії: перша – ті, якими скасовувались або замінювалися закони, ухвалені за доби Гетьманату; друга – нові законодавчі й інші нормативні акти. Законопроектну

роботу в МВС здійснювала Законодавча комісія. Головним напрямом цієї роботи була підготовка актів з упорядкування структури МВС, регламентації організації та діяльності народної міліції, Кошу охорони республіканського ладу, громадських формувань з охорони порядку.

У 1920 р. МВС створило чотири комісії з питань: а) загальної адміністрації; б) охорони безпеки; в) місцевого самоврядування; г) військової повинності. Розроблювані законопроекти регламентували питання діяльності вищих органів державної влади й управління, місцевих державних органів, органів місцевого самоврядування, МВС і його органів; матеріально-технічного забезпечення цих органів і забезпечення особового складу; мобілізаційної роботи та соціального забезпечення військовослужбовців і їхніх сімей; реєстрації населення; оподаткування населення. У 1920 р. МВС розробило проект Статуту Корпуса державної поліції, маючи намір перейменувати народну міліцію на поліцію.

Діяльність органів міліції та громадських органів охорони порядку регламентували підготовлені в МВС законодавчі та нормативно-правові акти, зокрема: Закон «Про тимчасові штати народної міліції», «Коротка інструкція для міліціонера», «Інструкція для чинів Народної міліції Української Народної Республіки», а також циркуляр «Про тимчасову організацію влади на місцях», яким запроваджувався інститут сільських десятських (1919 р.), «Інструкція по сільському управлінню» та «Коротка інструкція для сільських десятських» (1920 р.), в яких визначалися порядок організації в селах органів громадського управління та їхній устрій, компетенція, права і обов'язки десятських у галузі громадської безпеки тощо. Протягом 1920 р. велася робота над проектом Статуту МВС УНР, яка була закінчена вже на початку 1921 р. Статут регламентував структуру та компетенцію підрозділів міністерства. Розробники проекту Статуту МВС обстоювали позицію доцільності перейменування народної міліції на поліцію, передбачивши в структурі МВС Департамент поліції[26].

1 січня 1919 р. Директорією було затверджено ухвалений Радою народних міністрів Закон «Про державну мову в УНР», в якому, зокрема, зазначалося: «Державною мовою в Українській Народній Республіці вважається українська мова. Через те вона обов'язкова для вжитку в армії, флоті і всіх урядових та загальних громадських публічноправних установах»[27]. Разом з тим приватним особам дозволялося звертатися до державних установ мовою, якою вони володіли.

2 січня 1919 р. було ліквідовано Державний сенат і відновлено колишній (що існував за Центральної Ради) Генеральний суд УНР, який за Директорії дістав назву «Найвищий суд Української Народної Республіки»[28], а також ухвалено утворити Велику і Малу Ради міністрів[29]. Процес ухвалення законів на той час виглядав так: спочатку законопроекти готувалися членами Ради комісарів, ухвалювалися на її засіданнях, а після затвердження Директорією оприлюднювалися.

26 грудня 1918 р. з'явилася Декларація Директорії УНР, що носила програмний характер. У ній, зокрема, зазначалося: «Постановою 9 грудня Директорія одмінила всі закони і постанови гетьманського уряду в сфері робітничої політики. Відновлено восьмигодинний робочий день. Знов установлено колективні договори, право коаліцій і страйків, а також усю повноту прав робітничих фабричних комітетів»[30]. Крім того, було зазначено, що Директорія «одмінила всі закони й постанови гетьманського

уряду, направлені проти інтересів трудящих класів і шкідливих для всього громадянства» і як «Верховна Влада Української Народньої Республіки» (уповноважена силою і волею трудящих класів) усіма цими заходами «довершила перший акт соціального та національно-політичного визволення українського народу»[31]. Щодо питання влади в країні, то Директорія, яка визначила себе «тимчасовою верховною владою революційного часу», уповноваженою на це трудовим народом, якому обіцялося цю владу згодом й передати. Обіцялося, що на країну очікує новий етап розвитку соціальної революції та політичних реформ і що право управління й порядкування краєм повинно належати тільки тим класам, які є основою громадського життя, які творять матеріальні та духовні цінності, а саме «лише класам працюючим – робітництву й селянству»[32]. Інші ж класи, як нетрудові й експлуататорські, не мали права голосу в порядкуванні державою.

Вищим органом влади в такій республіці мав стати Конгрес трудового народу України – революційне представництво організованих працюючих мас. Передбачалося, що він «матиме всі верховні права і повновласність рішати всі питання соціяльного, економічного та політичного життя Республіки». Це мав бути своєрідний передпарламент, оскільки скликатися він мав «не по удосконаленій формулі виборів, якої додержати зараз неможливо». За мирного ж часу його мав заступити представницький орган (скликаний за досконалішою виборчою системою) – Установчі збори.

5 січня 1919 р. була затверджена «Інструкція для виборів на Конгрес трудового народу України», яка призначила перше його засідання на 22 січня 1919 р. До складу Конгресу було обрано представників від робітників, селян і трудової інтелігенції. І хоча представницьким цей орган назвати не можна, він мав більше підстав, ніж Центральна Рада, називатися парламентом, оскільки формувався за принципом територіального представництва. На Трудовий конгрес мало бути обрано 593 делегати: 377 – від селян, 118 – від робітників, 33 – від трудової інтелігенції і 65 – від західноукраїнських земель. В основу розбудови держави було покладено так званий трудовий принцип, згідно з яким влада на місцях мала належати трудовим радам, обраним селянами, робітниками й інтелігенцією, без участі «експлуататорських елементів». В.Винниченко на державній нараді 16 січня 1919 р. позначив три можливі напрямки державного будівництва:

- курс Директорії на скликання Трудового конгресу;
- встановлення диктатури пролетаріату у вигляді рад;
- встановлення воєнної диктатури.

Проблема диктатури викликала суперечки між багатьма політичними і військовими діячами УНР. Більшість зрештою підтримала ідею скликання Трудового конгресу.

Криза, яка тоді охопила українську демократію, відчутно виявилася й у роботі Трудового конгресу (23-28 січня 1919 р.). З депутатів, передбачених виборчим законом, на конгрес прибуло 528[33]. Виникли питання з визначенням верховної законодавчої влади. В.Винниченко з цього приводу занотував у щоденнику 28 січня 1919 р.: «Трудовий Конгресс другий день уже топчеться на одному місці, не можучи розжувати питання про верховну Владу. Одні хочуть, щоб ця влада належала Директорії, а другі – Малому Конгресові»[34].

Найбільшими фракціями на конгресі були есерівська і селянська. Сповідуючи ідею суверенності, депутати УНР були поділені також у питаннях соціально-економічної орієнтації держави. Одні вбачали в ній демократичну, правову республіку, інші орієнтувалися на соціалізм. Але навіть такий підхід дозволив досягти в роботі форуму певних успіхів: він дав змогу українському політикуму перевірити й уточнити свої позиції; вдалося, хоч і лише загалом, скоординувати внутрішню і зовнішню політику; було обговорено й прийнято тимчасову Конституцію УНР; депутати обговорили та затвердили питання всеукраїнського значення – Акт злуки Української Народної Республіки і Західноукраїнської Народної Республіки від 22 січня 1919 р.; уперше Наддніпрянська Україна об'єдналася з Західною Україною, вперше було створено єдину Українську державу.

28 січня 1919 р. на останньому засіданні Конгресу було ухвалено Закон «Про форму влади на Україні», яким уся влада передавалася Директорії «до скликання слідуючої сесії Трудового Конгресу»[35].

Основні тези поділу влади було також викладено в Універсалі Трудового Конгресу «До українського народу», де оголошувалася його ухвала:

«Вся вища влада на Україні, на час перерви засідань Трудового Конгресу, має належати Директорії, котра доповнюється представником од Наддністрянської України (Галичини, Буковини і Угорської України), акт з'єднання з якою затверджено на першім засіданні Конгресу 24 сього січня.

Для підготовки законопроектів до слідуючої сесії Трудового Конгресу Української Народньої Республіки Конгрес Трудового Народу України визнає необхідним залишити після себе такі комісії: 1) по обороні Республіки, 2) земельну, 3) освітню, 4) бюджетову, 5) заграничних справ, й 6) комісію харчових справ.

Владу виконавчу – Директорія має доручити Раді Народніх Міністрів, яка відповідає за свою роботу перед Трудовим Конгресом, а на час перериву його засідань, перед Директорією Української Народньої Республіки.

Владу на місцях здійснюють представники правительства Республіки, які мають працювати в тісному контакті і під контрольом повітових і губерніяльних Трудових Рад, які складаються пропорціонально з представників селянства і робітництва»[36].

Отже, Директорія дістала право ухвалювати закони, які підлягали затвердженню на найближчій сесії Конгресу. Закон визначав характер сесійної роботи Конгресу. У міжсесійний період повинна була працювати президія Конгресу, функції якої взагалі не окреслювалися. Закон передбачав утворення при Директорії з числа делегатів різних комісій: оборони, земельної, бюджетної, закордонних справ, харчових справ, культурно-освітньої, конституційно-адміністративної (для підготовки виборів до парламенту). Кожна комісія мала наглядати за одним або кількома міністерствами. У Законі йшлося про те, що «комісії утворені виключно для полегшення законодавчої діяльності»[37]. Не була поновлена чинність Конституції УНР і цілої низки інших законодавчих актів, зокрема земельного закону. Відповідно до Універсалу та закону «Про форму влади на Україні», прийнятих Конгресом трудового народу, Директорія дістала право «видавати закони, необхідні для оборони Республіки», а її діяльності було надано офіційного статусу.

Прийняті конгресом «Декларація до народу Конгресу трудового народу України», «Резолюція Конгресу трудового народу України», як правило, дублювали по-

ложення, які набули втілення в Універсалі й у Законі про форму влади. Вказані конституційні акти УНР обмежували публічно-правову правоздатність значної частини населення («нетрудового елементу»), тобто визначали дискримінацію за соціальною ознакою, передбачали побудову держави трудових рад (Республіки трудового народу). Згодом ці положення були закріплені в конституційних за своїм характером актах: Законі «Про місцеві конгреси і ради трудового народу» й у Тимчасовому Законі «Про внесення і затвердження законів в УНР» (лютий 1919 р.). Конгрес легітимізував владу Директорії та Ради народних міністрів, але не провів чіткого розподілу повноважень між ними.

Указані закони не стали оригінальними досягненнями вітчизняної конституційно-правової думки, однак цілком адекватно відображали соціальні умови та політико-правові уподобання політичної еліти УНР доби Директорії, передусім її голови В.Винниченка та його прихильників. Керівники ЗУНР загалом негативно ставилися до соціалістичних устремлінь Директорії, залишаючись на загальнодемократичних позиціях, що не додавало політичної єдності УНР як соборній Україні, не кращим чином впливало на конституційний процес у ній.

Після перемоги антигетьманського повстання та приходу до влади політичні сили, які утворили Директорію, мусили кристалізувати шляхи державотворення і його конституційно-правового закріплення. Можна стверджувати, що на цьому (першому) етапі конституційного будівництва в «другій» УНР здобули перевагу тенденції до побудови соціалізму, державного будівництва на ґрунті класового підходу (хоч і у пом'якшеному, порівняно з більшовицькою, ленінською моделлю, вигляді) над тією, що тяжіла до загальнодемократичного державотворення. Ці суперечності відбивались і на відносинах у керівних колах УНР.

Політична структура України була такою: представники політичних (соціалістичних) партій на початку грудня 1918 р. ухвалили, що найвища влада належить Директорії з п'ятьох осіб (В.Винниченко, С.Петлюра, П.Андрієвський, Ф.Швець і А.Макаренко), а законодавча влада належить Трудовому конгресові, обраному трудовим населенням, без участі поміщиків і капіталістів. Така структура, природно, давала привід ворогам України обвинувачувати Директорію в «більшовизмі».

Одним із позитивних моментів стало введення системи централізованої реєстрації законів і постанов, затверджених Директорією. Із створенням Ради народних міністрів (РНМ) і частковим урегулюванням процедури прийняття законів коло суб'єктів законодавчої ініціативи розширилося. До голови Кабінету Народних Міністрів (КНМ) законопроекти подавали члени Директорії, РНМ, міністри (при міністерствах УНР було створено законодавчі комісії), голови відомств, Державна канцелярія. А у законопроекті «Про тимчасові статути Кабінету і Ради Народних Міністрів, про порядок затвердження й оголошення законів і постанов та про скасування попередніх законів в цій справі»* передбачалося наділення правом законодавчої ініціативи з обмеженого кола питань також державного контролера та державного секретаря. Рішення щодо подання законопроекту на розгляд КНМ або РНМ приймав голова РНМ, керуючись законодавчо визначеними критеріями. Законопроект, ухвалений РНМ чи

* Відомості про затвердження цього документа Директорією відсутні.

КНМ, надходив на затвердження Директорії, після якого посвідчувався державним секретарем і оприлюднювався шляхом опублікування РНМ.

Попри невдачі на фронті, 24 січня 1919 р. Директорією було затверджено бюджет України на 1919 р. на основі проекту бюджету гетьманської Української Держави, працю над яким 30 грудня 1918 р. завершила бюджетова комісія на чолі з Х.Лебідь-Юрчиком[38]. Утім, бюджет цей втратив будь-яку доцільність і вагу після евакуації 5 лютого 1919 р. Директорії й усіх урядових установ УНР з Києва до Вінниці[39].

Тим часом, у керівних колах УНР сталися істотні зміни. Уже на кінець січня 1919 р. назріла зміна уряду. Директорія вирішила відправити у відставку в повному складі Раду народних міністрів на чолі з В.Чехівським і доручила сформувати новий її склад С.Остапенку[40]. Старий уряд продовжував працювати ще два тижні й забезпечував евакуацію урядових структур з Києва. Фактично уряд В.Чехівського склад свої повноваження 13 лютого 1919 р.[41] Того ж дня у Вінниці члени Директорії постановили: «Затвердити состав Кабінету Народних Міністрів в такому складі: прем'єр-міністр – Остапенко

а) міністр військових справ – Олександр Шаповал
б) міністр внутрішніх справ – Грицько Чижевський
в) міністр фінансів – Федак
г) міністр народного господарства – Чопівський
д) міністр земельних справ – Архипенко
е) міністр закордонних справ – Мацієвич

Керуючі справами міністерств:

1. Міністерства юстиції – Маркович
2. –"– шляхів – Пилипчук
3. –"– освіти – Огієнко Іван
4. –"– пошти і телеграфів – Штефан Іван
5. –"– праці – Михайлов
6. –"– культів – Липа Іван
7. –"– народного здоров'я – Корчак-Чепурківський
8. –"– морських справ – Білинський
9. –"– преси – Назарук Йосип
10. т. в. о. єврейських справ – Ревуцький
11. Державного контролю – Симонів
12. Державний секретар – Корчинський»[42].

Цей уряд був проантантівський і поміркований. На той час унаслідок суперечностей між правлячими партіями та під тиском французької окупаційної адміністрації, яка вимагала усунення від влади представників соціалістів, зі складу Директорії вийшов В.Винниченко. С.Петлюра, відмовившись від членства в УСДРП, залишився при виконанні службових обов'язків. Хоч офіційно главою вказаного державного органу його було обрано в травні 1919 р., на позицію неофіційного лідера він висувався після відставки В.Винниченка.

14 лютого 1919 р. Директорія затвердила тимчасовий Закон «Про порядок внесення і затверджування законів в Українській Народній Республіці», в якому ще раз було зроблено спробу розмежувати правовий статус Директорії та уряду. Закон визначав:

«1) Проекти законів і постанов по складанню їх в відповідних відомствах подаються безпосередньо до голови Кабінету Народних Міністрів.

2) Голова Кабінету Народних Міністрів передає по своєму розсуду проекти законів і постанов на розгляд та ухвалу Кабінету Народних Міністрів або Ради Народних Міністрів.

3) Кабінет Народних Міністрів складається з голови Кабінету та міністрів: закордонних справ, народного господарства, земельних справ, внутрішніх справ, фінансів і військового.

В засіданнях Кабінету Народних Міністрів беруть участь Державний контрольор і Державний секретар з правом дорадчого голосу.

4) Рада Народних Міністрів складається: з членів Кабінету Народних Міністрів, керуючих міністерствами, Державного контрольора та Державного секретаря, при чому останні два користуються правом дорадчого голосу.

5) Проекти законів та постанов, ухвалені Кабінетом Народних Міністрів або Радою Народних Міністрів і остаточно зредаговані Державною канцелярією, підписуються головою Кабінету Народних Міністрів та відповідним міністром або керуючим Міністерством і докладаються Директорії Української Народної Республіки головою Кабінету Народних Міністрів і Державним секретарем.

6) Після письмовного затвердження Директорією проєкту закону чи постанови слідує посвідчення Державного секретаря.

7) В надзвичайних випадках закони і постанови можуть видаватися безпосередньо Директорією без попередньої ухвали Кабінету чи Ради Народних Міністрів. В цьому випадку ці закони і постанови посвідчуються керуючим справами Директорії і передаються до Державної канцелярії для опублікування»[43].

Водночас уряд намагався обмежити військові повноваження Головного отамана С.Петлюри, ухваливши 24 лютого 1919 р. Закон «Про утворення посади наказного отамана Народної Республіканської армії та обсяг прав і обов'язків головного отамана, наказного отамана та військового міністра».

Під тиском більшовицьких сил Директорія 6 березня переїхала з Вінниці до Проскурова. Відбулися кардинальні зміни у воєнно-політичній ситуації в Україні, відповідно – й у виконавчій владі УНР. Під натиском червоних на чолі з отаманом Н.Григор'євим війська Антанти почали евакуацію з України. Отже, уряд С.Остапенка як антантофільський утратив сенс свого існування. Відтак 9 квітня 1919 р. Директорія прийняла демісію кабінету С.Остапенка і постановила: «призначити головою Ради Народних Міністрів і міністром фінансів Бориса Мартоса, заступником голови Ради Народних Міністрів і міністром юстиції Андрія Левицького, міністром внутрішніх справ Ісаака Мазепу, народним міністром земельних справ Миколу Ковалевського, виконуючим обов'язки військового міністра Григорія Сиротенка, міністрам і керуючим іншими міністерствами, крім вищезазначених, продовжувати виконання своїх обов'язків на правах тимчасового керуючих міністерствами»[44]. Так само, як соціалісти бойкотували уряд С.Остапенка, праві кола стали відтепер в опозицію до соціалістичного уряду Б.Мартоса, обвинувачуючи його в більшовизмі. До опозиції належали члени Директорії – П.Андрієвський та Є.Петрушевич (увійшов до складу Директорії за постановою Трудового конгресу як президент Національної Ради Західної області УНР, хоча прак-

тичної участі в роботі Директорії не брав, перебуваючи в адміністративному центрі ЗО УНР Станіславові).

19 березня 1919 р. більшовики захопили Жмеринку й відрізали весь Південно-Західній фронт, унаслідок чого армія УНР була поділена на три частини – північну, південну та проскурівську. У Проскурові відбулося останнє засідання Директорії в її повному складі. Далі в керівництві УНР сталася парадоксальна ситуація, коли Директорія роз'єдналася. Її члени знаходились у різних місцевостях (частина членів Директорії опинились у Рівному, а Є.Петрушевич і П.Андрієвський майже цілком самостійно «урядували» в Станіславові). Подібна ситуація склалась і в уряді, який також розпався на кілька частин: одні перебували в Одесі, інші – при головному отаманові С.Петлюрі, частина (Д.Симонів, М.Кривецький) – при Є.Петрушевичі. Останній навіть призначив собі у Станіславові окремого керуючого Міністерством фінансів, яким став М.Кривецький. Опозиція прагнула замінити наказного отамана О.Осецького отаманом В.Оскілком, і 29 квітня 1919 р. було зроблено спробу перевороту з планом обрати президентом Є.Петрушевича. Переворот не вдався, В.Оскілко з однодумцями втекли до Польщі. Заколот вніс в армію ще більшу дезорганізацію. В.Оскілко встиг стягнути значні сили до Рівного і таким чином відкрив фронт більшовикам. 5 травня уряд покинув Рівне й евакуювався до Радзивілова, щоб там переформувати військо та підготуватися до подальшої боротьби.

Після невдалої спроби державного перевороту зі складу Директорії вибув представник УПСС, яка підтримала заколотників, П.Андрієвський. Це було закріплено постановою Директорії від 13 травня 1919 р., де йшлося про вихід П.Андрієвського з цього органу «за його бажанням». Було впорядковано функції Директорії та взаємини її з урядом: Директорія мала тільки затверджувати закони, що їх укладали міністерства.

16 травня поляки здобули Луцьк, де були великі склади військового майна, і взяли багато полонених; далі була зліквідована майже вся Холмська група. Ця катастрофа призвела до евакуації Директорії з Радзивілова до Красного та Тернополя. Поляки продовжували наступ.

Черговий етап формування вертикалі влади та державної служби УНР завершився відставкою 29 серпня уряду Б.Мартоса. Кабінет міністрів висловив «щиру йому подяку за вмілу та корисну, в ці важкі часи для Батьківщини, працю, яка мала своїми наслідками міцне об'єднання Кабінету Міністрів та тверду і непохитну його політику» і призначив головою Ради народних міністрів І.Мазепу[45]. До нового складу уряду ввійшли міністри: А.Лівицький – закордонних справ, Б.Мартос – фінансів, М.Шадлун – господарства, Т.Черкаський – преси, С.Тимошенко – шляхів, І.Огієнко – віросповідань, Н.Григоріїв – освіти.

24 вересня Директорія оголосила війну денікінцям. За кілька днів до цього у Жмеринці між командуванням армії УНР і штабом Революційної повстанської армії України (махновців) було підписано угоду про спільну боротьбу з денікінцями. 26 вересня на Правобережній Україні розгорнулися запеклі бої армії УНР з білогвардійцями, якими командував генерал Я.Слащов. З кінця жовтня українські підрозділи почали втрачати боєздатність через поширення епідемії тифу й відсутність зброї та амуніції. Осінні воєнні дії виявили не лише недостатню підготовку армії, а й загальну слабкість українського державного апарату. За свідченнями П.Феденка, брак підго-

товлених кадрів як у війську, так і в державному апараті став важкою перепоною в боротьбі за незалежність України: «Великою перешкодою для успіху українського визвольного руху 1919 р. була недостача політично освіченої та фахової української інтелігенції. Не вистачало українських спеціалістів для державного апарату, бракувало українських політичних провідників для роботи в масах [...] Недостача політичної виробленості була причиною непорозумінь між "наддніпрянцями" та "наддністрянцями", як це виявилося в наївній орієнтації провідників ЗОУНР на Росію білих генералів»[46].

15 листопада 1919 р. в Кам'янці-Подільському відбулось останнє засідання Директорії за участі С.Петлюри, Ф.Швеця, А.Макаренка і членів Кабінету міністрів (І.Мазепи, Т.Черкаського, Л.Шрамченка, О.Безпалка). Саме тоді було вирішено про виїзд за кордон А.Макаренка і Ф.Швеця, і що «верховне керування справами Республіки покладається на голову Директорії, головного отамана С.Петлюру, який іменем Директорії затверджує всі закони та постанови, ухвалені Радою народніх міністрів»[47]. Невдовзі, уряд УНР було скорочено до вказаних вище п'яти осіб, серед яких залишився ще П.Красний[48]. Коли в листопаді 1919 р. Кам'янець-Подільський оточили польські війська, урядовців вивезли до табору полонених у Ланцуті, після чого звільнили[49].

14 лютого 1920 р. уряд ухвалив новий «Тимчасовий закон про державний устрій і порядок законодавства УНР»[50], який мав окреслити за обставин, що змінилися, компетенцію Директорії та визначити правові основи діяльності передпарламенту УНР – Державної Народної Ради, перед якою і повинен був нести відповідальність уряд. Він передбачав скликання не пізніше 1 травня 1920 р. передпарламенту під назвою Державна Народна Рада. До скликання цього органу Директорія могла здійснювати свої повноваження виняткова через Раду народних міністрів. Але цей закон не затвердив С.Петлюра. Інший документ – «Закон про скликання Державної Народної Ради УНР» – визначав принципи формування передпарламенту такими самими, на яких у 1917 р. будувалась Українська Центральна Рада. Тоді їй довелося докласти великих зусиль, аби легітимізуватися, довести своє право представляти весь український народ. Передбачалося формувати передпарламент за партійними ознаками згідно із суб'єктивно визначеними нормами представництва. Неврегульованість правових взаємин між Директорією та урядом призводила до постійних суперечок між цими органами влади. 14 лютого 1920 р. внаслідок глибокої політичної кризи Рада народних міністрів на деякий час фактично припинила свою діяльність. Її голова І.Мазепа перебував в Україні, намагаючись дістатися вцілілої військової формації – учасників Зимового походу під командуванням М.Омеляновича-Павленка. Відновлення діяльності уряду пов'язано з приходом в Україну польської армії на основі Варшавського договору, відставки кабінету І.Мазепи й заміни його 26 травня 1920 р. на новий склад під керівництвом В.Прокоповича. Міністрами були призначені А.Лівицький – юстиції, заступник голови, А.Ніковський – закордонних справ, О.Саліковський – внутрішніх справ, І.Мазепа – земельних справ, О.Безпалко – праці, Є.Архипенко – господарства, І.Огієнко – віросповідань, В.Сальський – війни, Х.Барановський – фінансів, І.Носенко – зв'язку, П.Холодний – освіти, С.Стемпковський – охорони здоров'я, П.Красний – єврейських справ. Це був останній уряд УНР, який діяв на українських землях.

Урядова декларація від 3 червня 1920 р. не визначала межі компетенції вищих органів влади УНР. Загострення воєнно-політичної ситуації в Україні в червні 1920 р.

(наступ червоних і відповідно відступ поляків) викликало чергову організаційну кризу уряду, яку загострювали не лише відсутність правового регулювання діяльності Ради народних міністрів, а й особиста неприязнь між прем'єром і його заступником.

З 15 листопада 1919 р. владу фактично перебрав С.Петлюра. На нараді Директорії з членами уряду було ухвалено постанову про відрядження за кордон з інспекційною подорожжю А.Макаренка й Ф.Швеця, а на час їхньої відсутності «верховне керування справами Республіки покладається на голову Директорії С.В.Петлюру, який іменем Директорії затверджує всі закони та постанови, ухвалені Радою Народних Міністрів». 21 травня 1920 р. уряд ухвалив постанову про відкликання з-за кордону згаданих вище членів Директорії, однак вони відмовилися повернутися й вибули з її складу. Отже, Директорія перестала бути органом колегіальним.

У Кам'янці-Подільському було зібрано Українську Національну Раду, яка визнала за доречне відмовитися від Директорії, що практично перестала існувати, скликати Державний сойм (передпарламент) і оголосити тимчасову конституцію УНР. За задумом, передпарламент мав «творити біжучу законодавчу роботу, яку тепер силою обставин примушена провадити Рада Народніх Міністрів»[51]. Згідно з постановою Ради народних міністрів, розпочала роботу спільна комісія, очолена міністром внутрішніх справ М.Білинським. Результатом її роботи стало прийняття з додатками проекту, підготовленого заступником Української Національної Ради С.Бараном.

Ще з червня 1920 р. уряд та Українська Національна Рада об'єднали свої зусилля у виробленні проекту Конституції Республіки та низки конституційних актів. Це була доволі запізніла реакція, яка вже не відповідала реальним політичним можливостям УНР. Домінувала ідея про сформований за певними квотами від політичних сил (при цьому ті, що не підтримували Директорію і не визнавали УНР, виборчими правами не наділялися) передпарламент. Були створені дві конституційні комісії – одна при МВС, друга – урядова. Перша комісія розробила проекти закону «Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР» та закону «Про Державну Народну Раду УНР (передпарламент)». Фактично це були нові, змінені редакції законопроектів Ради народних міністрів кінця 1919 р.

Робота над проектом Конституції не була завершена. Натомість 12 листопада 1920 р. С.Петлюра затвердив Закон «Про тимчасове верховне правління і порядок законодавства в УНР»[52] та Закон «Про Державну Народну Раду»[53]. Вони свідчать про поступовий перехід від парламентської до президентсько-парламентської форми правління. Закони передбачали розподіл влади між Директорією, Державною Народною Радою та Радою народних міністрів. Державна Народна Рада планувалась як орган законодавчої влади й контролю за діяльністю Ради народних міністрів, вона складала державний бюджет і здійснювала контроль за його виконанням, розглядала та затверджувала міжнародні угоди, оголошувала стан війни тощо.

У вересні 1920 р. в Тарнові під головуванням міністра закордонних справ А.Ніковського розпочала роботу урядова комісія, в роботі якої взяли участь такі видатні вітчизняні фахівці з державного і міжнародного права, як С.Баран та О.Ейхельман, які фактично і запропонували взяти за основу власні авторські проекти Конституції УНР. Проект О.Ейхельмана виходив із двох принципових положень – суверенітету народу та федеративно-державного устрою України. Наслідуючи ідеї М.Драгоманова,

О.Ейхельман обстоював федеративну форму державного устрою із застереженням значних повноважень не для федеральної влади, а для федеральних земель і самоврядних одиниць. У своєму проекті автор прагнув визначити чіткі конституційні межі діяльності парламенту, зорганізувати виконавчу владу та її функціонування на підставі строгої законності й на засадах судової відповідальності та верховенства права в державі, а також забезпечити органам державного управління самостійність і незалежність. І хоча загалом проект Основного Закону О.Ейхельмана не був досконалим з юридичного погляду, він залишався прикладом пошуків оптимального процесу конституційного будівництва в Україні.

До здобутків законотворчої діяльності досліджуваного періоду можна віднести спробу кодифікації законодавства 1917–1920 рр., чинного за часів Директорії. Робота в цьому напрямі проводилась у два етапи, перший з яких був доведений до завершення, результатом чого стала підготовка «Повного зібрання законів українських держав». До реалізації другого етапу систематизатори приступили, але, на жаль, не завершили.

Зміни в органах влади Директорії зумовлювали відповідні зміни законодавчого процесу. Відсутність збалансованого механізму розподілу повноважень серед членів Директорії призвела до зосередження всієї влади в руках С.Петлюри, у зв'язку з чим законодавчий процес також наблизився до авторитарного. І на доктринальному, і на практичному рівнях законодавча техніка в сучасному її розумінні як система правил викладення нормативно-правового матеріалу під час виготовлення тексту законодавчих актів у всіх досліджуваних державних утвореннях знаходилася на початковому рівні формування та складалася не системно, а радше мозаїчно – шляхом урегулювання нагальних питань поточного (конкретного) моменту.

Утім, і вищезгадані нормативно-правові акти так і не стали повноцінними джерелами права «другої» УНР, юридичною основою діяльності її уряду, хоча свідчили про наміри й спроби українських державців і політиків обмежити одноосібну владу С.Петлюри, чітко окреслити повноваження Ради народних міністрів, зробити уряд дієздатним.

Однак у листопаді 1920 р. урядові установи Української Народної Республіки емігрували з Кам'янця-Подільського до Галичини, окупованої поляками. Уже там був розроблений і затверджений черговий конституційний закон про передпарламент – Раду Республіки. Цей тимчасовий вищий орган влади не мав права вирішувати низку питань, які регулюються нормами конституційного права: ухвалювати постійну Конституцію УНР, внесення змін до робітничого і земельного законодавства, визначення правового статусу національних меншин. 9 січня 1921 р. був затверджений закон, який визначав кількісний склад і порядок формування Ради. Вона складалася з представників українських політичних партій, переважно соціалістичної орієнтації. Після Ризького договору між Радянською Росією та Польщею Рада Республіки припинила існування.

Загалом законодавство «другої» УНР слід охарактеризувати як законодавство перехідного періоду, коли закони приймаються тільки в разі необхідності «швидкого реагування» на конкретні обставини. Звідси й відсутність власних кодифікованих актів у галузі цивільного і кримінального законодавства. Те саме стосується й державного права.

Відсутність чіткої політичної і правової програми, війна, економічна розруха, відсутність єдності в уряді, недостатній рівень професіоналізму, зовнішня і внутрішня інтервенції, прорахунки й протистояння українських політичних сил – це ті чинники, які призвели до краху УНР доби Директорії. Аналіз законодавчої діяльності УНР свідчить, що особливо негативно на неї вплинула відсутність чіткої процедури підготовки й ухвалення законопроектів. Багато з них мали декларативний характер, містили загальні принципи.

У сфері державного управління Директорія передбачала передати владу Трудовим радам селян, робітників і трудової інтелігенції. Йшлося фактично про український варіант радянської влади без крайнощів більшовицького максималізму. Було взято курс на радикальні перетворення – аграрну реформу, обмеження капіталістів, фінансистів, але ці перетворення не спричинили стабілізації суспільства. Директорія залишилася без підтримки переважної більшості фахівців, промисловців, державних чиновників – усіх, без кого нормальне існування держави неможливе. Селянська стихія стала швидко перероджуватись у руйнівну анархію. Влада на місцях перейшла до рук місцевих отаманів, що відмовлялися визнавати центральну владу. Державницькі наміри Директорії залишилися нездійсненими, вона, по суті, перетворилася на кочівний орган при петлюрівському війську.

Прихильність провідних діячів «другої» УНР одночасно до парламентської і радянської моделей державотворення вела до симбіозу цих діаметрально протилежних форм державності: формально верховна влада належала представницькому органу – Конгресу трудового народу, але формувався він на основі «трудового принципу» – куріальної і непропорційної системи виборів. Остаточно Директорія схилилася до президентсько-парламентської форми правління, режим якої було закріплено законами від 12 листопада 1920 р. Утілити в життя ці наміри в повному обсязі не судилося, реальна практика державного будівництва йшла шляхом зосередження влади в руках голови Директорії – С.Петлюри. Загалом визначальними методами правління за часів Директорії завжди залишалися авторитарні. За принципами організації та формування органів вищої державної влади Директорія зразка 1920 р. фактично мало чим відрізнялася від Гетьманату 1918 р. Система державного управління Директорії трансформувалась із соціалістичних «трудових рад» в авторитарне правління з ознаками перетворення його на президентську республіку.

Однак усе зроблене Директорією в плані конституційного процесу свідчить про значні якісні зрушення в сутності цієї форми української державності. Було пройдено шлях від фактично більшовицьких соціально-економічних гасел і «трудового принципу» до утвердження ліберально-демократичних ідей: на рівні з іншими формами власності зберігалася приватна власність, легітимувалися загальне виборче право і надавалися гарантії прав людини.

Наприкінці 1920 р. українські війська потерпіли низку поразок на більшовицькому фронті, уряд УНР остаточно виїхав за кордон, а Українська Народна Республіка фактично перестала існувати як державний організм. Повномірні військові дії на терені України припиняються. Тим часом більшовики переможно опановували Україну, а УНР заступила УСРР. Доба української державності закінчилася.

Посилання до розділу 10

1 *Шаповал М.* Гетьманщина і Директорія. – Нью-Йорк, 1958. – С.49-50.
2 Там само. – С.30.
3 *Стахів М.* Україна в добі Директорії УНР. – Скрентон, 1967. – Т.1. – С.20.
4 *Коновалець Є.* Причинки до історії Української революції. – Прага, 1927. – С.13.
5 *Винниченко В.* Відродження нації. – К.; Відень, 1920. – Ч.III. – С.110.
6 *Україна*. – 1919. – 16 листопада.
7 *ЦДАВО* України. – Ф.1429. – Оп.5. – Спр.6. – Арк.12.
8 Там само. – Оп.1. – Спр.4. – Арк.7.
9 Там само. – Арк.18-19.
10 *Чому* ще й досі столиця України – Київ в руках гетьманців // Село (видання Подільської губерніяльної народної управи). – 1918. – 8 грудня.
11 *Відродження*. – 1918. – 15 грудня; *Наш* путь. – 1918. – 15 грудня; *Мир*. – 1918. – 15 грудня.
12 *ЦДАВО* України. – Ф.1064. – Оп.2. – Спр.15. – Арк.1.
13 *Директорія*, Рада Народних Міністрів Української Народної Республіки. Листопад 1918 – листопад 1920 рр.: Док. і матеріали. – К.: Вид-во ім. Олени Теліги, 2006. – Т.1. – С.7.
14 *ЦДАВО* України. – Ф.1065. – Оп.1. – Спр.15. – Арк.1-3.
15 Там само. – Спр.25. – Арк.41.
16 Там само. – Спр.15. – Арк.10-12 зв.
17 Там само. – Арк.1-3.
18 *Робітнича* газета. – 1919. – 16 січня.
19 *Історія* Січових Стрільців: Воєн.-іст. нарис. – К., 1992. – С.321.
20 *Робітнича* газета. – 1919. – 16 січня.
21 Там само.
22 Там само.
23 *ЦДАВО* України. – Ф.1065. – Оп.1. – Спр.14. – Арк.8-8 зв.
24 Там само – Спр.15. – Арк.27.
25 *Шинкарук Я.І.* Правові засади організації та діяльність Міністерства внутрішніх справ Української Народної Республіки доби Директорії (листопад 1918–1921 рр.): Дис. ... канд. юр. наук. – К.: Київ. нац. ун-т внутріш. справ, 2006.
26 Там само.
27 *ЦДАВО* України. – Ф.2208. – Оп.2. – Спр.2. – Арк.2 зв.
28 Там само. – Арк.9 зв.
29 *Кучерук О.* Київ 1917–1919. Адреси. Події. Люди. – К.: Темпора, 2008. – С.122.
30 *Відродження*. – 1918. – 26 (13) грудня.
31 Там само.
32 Там само.
33 *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. 1917–1921. – К.: Темпора, 2003. – С.83.
34 *Винниченко В.* Щоденник. – Едмонтон; Нью-Йорк, 1980. – Т.1. – С.316.
35 *Вістник* Української Народньої Республіки. – 1919. – 7 лютого.
36 Там само.
37 Там само.
38 *Вістник* Державних Законів У.Н.Р. – 1919. – Вип.VI, Ч. 95; *Лебідь-Юрчик Х.* Бюджетове право. – Л., 1927. – С.142.
39 *Мартос Б.* Гроші Української Держави. – С.21-22.

40 *ЦДАВО* України. – Ф.1065. – Оп.1. – Спр.25. – Арк.41 зв.
41 Там само. – Спр.14. – Арк.87.
42 Там само. – Ф.1092. – Оп.6. – Спр.2. – Арк.10-11.
43 Там само. – Ф.2208. – Оп.1. – Спр.141. – Арк.5-5 зв.
44 Там само. – Ф.1065. – Оп.1. – Спр.38. – Арк.5.
45 Там само. – Спр.16. – Арк.64.
46 Феденко П. Український руху XX столітті. – Лондон, 1959. – С.201.
47 *Мазепа І.* Україна в огні й бурі революції. – К.: Темпора, 2003. – С.311.
48 Там само. – С.317.
49 *Гнатишак М.* Державні гроші України 1917–1920 рр. – Клівленд, 1974. – С.176-180.
50 *ЦДАВО* України. – Ф.1429. – Оп.2. – Спр.53. – Арк.1-1 зв.
51 Там само. – Ф.1065. – Оп.2. – Спр.88. – Арк.2.
52 Там само. – Ф.3866. – Оп.1. – Спр.53. – Арк.20-20 зв.; Там само. – Ф.1065. – Оп.2. – Спр.51. – Арк.194-196 зв.; Там само. – Ф.1065. – Оп.2. – Спр.263. – Арк.1-2 зв.; *Вісник* державних законів для всіх земель Української Народньої Республіки. – 1920. – 19 листопада.
53 *ЦДАВО* України. – Ф.3866. – Оп.1. – Спр.53. – Арк.21-22 зв.; Там само. – Ф.1065. – Оп.2. – Спр.246. – Арк.1-6 зв.; *Вісник* державних законів для всіх земель Української Народньої Республіки. – 1920. – 19 листопада.

Розділ 11. Державотворчий процес в Західноукраїнській Народній Республіці

УНІВЕРСАЛ

ДИРЕКТОРІЇ УКРАЇНСЬКОЇ НА

РЕСПУБЛІКИ.

ВІСТНИК

державних законів і розпорядків

Західної Области Української Народної Республики.

1. Випуск. Виданий 31. січня 1919. Річник 1919.

1.

Ухвала

Української Національної Ради з дня 3. січня 1919 р. про злуку Західно-Української Народної Республики з Українською Народною Республикою.

2.

Закон

з дня 4. січня 1919 р. про спосіб оповіщування законів і розпоряджень.

18-19 жовтня 1918 р. у Львові був скликаний з'їзд мужів довір'я з цілого краю. На нього прибули представники всіх політичних партій Галичини, Буковини, депутати австрійського парламенту, галицького і буковинського сеймів, духовенства. Згідно з планом, на з'їзді мала бути утворена конституанта та проголошена українська державність. Створена на з'їзді Українська Національна Рада (УНРада) вирішила проявити свою лояльність щодо агонізуючої Австро-Угорської монархії, звернувшись до властей у Відні з пропозицією затвердити рішення Ради про проголошення української державності. Рада утворила три комісії (делегатури) з функціями вищої виконавчої влади: загальну у Відні під керівництвом Є.Петрушевича, галицьку у Львові на чолі з К.Левицьким і буковинську в Чернівцях під проводом О.Поповича. Була також обрана президія Національної Ради, яка представляла Раду в період між сесіями. Потім виступив представник від української соціал-демократичної партії М.Ганкевич і висловився за проголошення з'єднання з Україною, але члени партії вирішили не брати участі в Українській Національній Раді. З'їзд було проголошено закритим, що викликало невдоволення присутніх, які домагалися дебатів і прийняття рішень. Однак відповідні заяви не були взяті до уваги. Тим часом процес розпаду Австро-Угорщини пішов лавиноподібно, зв'язки між виконавчими делегатурами перервалися.

12 жовтня 1918 р. представники польських кіл з Галичини заявили імператорові, що вони відокремлюються від Австрії та возз'єднуються з Польщею. 28 жовтня на нараді в Кракові галицькі поляки створили Польську ліквідаційну комісію, яка повинна була зайнятися питанням перебирання влади в Галичині від Австрії до Польщі, обравши місцем свого постійного урядування м. Львів. Своєю чергою Українська Національна Рада в статуті від 18 жовтня 1918 р. заявила, що вважає за обов'язок «виконати в хвилі, яку признає за відповідну, іменем українського народу австро-угорської монархії, його право самоозначення та рішити про державну долю всіх областей, заселених тим народом»[1]. А вже наступного дня УНРада проголосила, що «ціла етнографічна українська область в Австро-Угорщині, зокрема Східна Галичина з

граничною лінією Сяну з влученням Лемківщини, північно-західна Буковина з містами Чернівці, Сторожинець і Серет та українська полоса північно-східної Угорщини – творять одноцілу українську територію»[2].

Український військовий комітет, який не орієнтувався на Відень і не довіряв австрійському урядові, не допустив Польську ліквідаційну комісію до Львова. У другій половині жовтня комітет поділив край на військові округи, розіслав кур'єрів до районів і військових частин, призначив окружних військових комендантів. У ніч з 31 жовтня на 1 листопада 1918 р. комітет здійснив переворот, захопив Львів за допомогою невеликої кількості українських старшин і вояків, згуртованих під командою сотника Д.Вітовського. Це було зроблено від імені Української Національної Ради, хоча без згоди її президії і більшості членів. Український військовий комітет не плекав надії на успіх і перемогу цієї акції, але мав бажання не допустити, щоб Львів і Східна Галичина перейшли під польську владу[3]. До повітів краю були направлені уповноважені ради і військові команди (так звані кур'єри) з наказом місцевим українським військовим командам «заки будуть установлені органи державної власти в законнім порядку, українські організації по містах, повітах і селах мають обняти всі державні краєві і громадські уряди і в імені Української Національної Ради виконувати власть»[4] на місцях. Останні це здійснили в Станіславі, Коломиї, Долині, Снятині, Раві-Руській, Золочеві, Сколе, Городку, Підгайцях, Жовкві, Печеніжині, Кам'янці-Струмиловій, Буську. У Тернополі, Перемишлі, Бориславі, Дрогобичі, Рудках, Бережанах, Стрию, Турці, Гусятинському повіті та Самборі владу було взято в результаті селянських виступів, а в Дрогобичі – виступів робітників[5].

9 листопада на засіданні Національної Ради було визначено назву Української держави – Західноукраїнська Народна Республіка (ЗУНР), до складу якої, крім Східної Галичини, входили Північна Буковина і Закарпаття, тобто землі колишньої Австро-Угорської монархії, населені українцями. Держава охоплювала близько 70 тис. кв. км, території з населенням 6 млн осіб (у тому числі 71% українців, 14% поляків, 13% євреїв, 2% угорців, румунів та ін.). Невдовзі Буковину захопила Румунія, а Закарпаття спочатку відійшло до складу Угорщини, а у січні-квітні 1919 р. – до Чехословаччини. Отже, фактично ЗУНР охоплювала лише територію Східної Галичини з населенням 4 млн осіб (75% українців, 12% поляків, 11% євреїв, 2% – інші національності)[6].

9 листопада був сформований вищий виконавчий і розпорядчий орган – Державний секретаріат на чолі з Костем Левицьким. Наступного дня він склав присягу на вірність українському народові та державі. У складі Державного секретаріату було 14 міністерств – державних секретарств, які очолювали секретарі: внутрішніх справ (Л.Цегельський), зовнішніх справ (В.Панейко), фінансів (тимчасово К.Левицький), військових справ (Д.Вітовський), судових справ (С.Голубович), торгівлі і промислу (Я.Литвинович), земельних справ (С.Баран), шляхів (І.Мирон), пошт і телеграфу (О.Пісецький), праці і суспільної опіки (А.Чернецький), суспільного здоров'я (І.Куровець), освіти (мав бути С.Смаль-Стоцький, тимчасово – О.Барвінський), віросповідання (О.Барвінський), публічних робіт (І.Макух). Крім того, був створений харчовий виділ, прирівняний до секретаріату, який очолив С.Федак[7].

Національна рада визначила стратегію дальшого державного будівництва: вжити необхідних заходів «для з'єднання всіх українських земель в одну державу», не ізо-

люватися від української держави, що вже існує на сході, шукати шляхів для утворення єдиної соборної української держави, до об'єднання всіх українських земель, усього українського народу[8]. Про негайне об'єднання не йшлося з огляду на невизначеність політичного становища в Наддніпрянській Україні.

13 листопада 1918 р. Національна Рада визначила конституційні засади новоствореної держави, ухваливши Тимчасовий основний Закон «Про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії»[9]. В артикулі 1 закону закріплювалася назва держави – Західноукраїнська Народна Республіка. В артикулі 2 було записано, що її територія включає українські етнографічні землі колишньої Австро-Угорської монархії, тобто коронні краї Галичини і Буковини та українські комітати Закарпаття – згідно з «етнографічною картою Австрійської монархії». Гербом ЗУНР був затверджений золотий лев на синьому тлі, обернутий у праву сторону, прапором – традиційний синьо-жовтий. Затверджено й державну печатку ЗУНР (артикул 5)[10].

На чолі Української Національної Ради став президент (з червня 1919 р. – диктатор) Є.Петрушевич. Склад Ради в основному залишався сталим, збільшилася тільки кількість членів за рахунок представництва повітів і більших міст Галичини. 15 листопада на засіданні Ради було ухвалено закон «Про доповнення складу Української Національної Ради від повітів та більших міст краю»[11], тобто вирішено зробити її більш представницьким органом. Слід було обрати по одному делегату від кожного повіту, а також від міст: Львова – 4, Чернівців – 2, Станіславова – 2, Перемишля – 1, Дрогобича – 1, Коломиї – 1, Тернополя – 1, Стрия – 1, Ярослава – 1, Самбора – 1, Золочева – 1, Бережан – 1, Борислава – 1. Вибір делегатів, говориться в законі, «здійснюють повітові органи за участю просвітніх, культурних, економічних і політичних організацій на спільному засіданні», яке скликає повітовий комісар.

Протягом наступних днів було прийнято ще кілька законів, які стосувалися процесу організації державно-політичної системи. Так, 16 листопада був ухвалений Закон «Про тимчасову адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки»[12]. Він став правовою основою діяльності уряду ЗУНР і підпорядкованих органів управління. Згідно з §1, залишалося в силі попереднє австрійське законодавство, якщо воно не суперечило інтересам, суті та цілям Української держави. У законі зазначалося: «Державна служба бувшої австрійської держави, котра зложить письмове приречення» чесно служити українській державі, залишається на своїх місцях.

Того ж дня, 16 листопада, на виконання Закону «Про тимчасову адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки» і з метою його конкретизації було видано розпорядження Державного секретаріату «Про державну адміністрацію» («Про адміністрацію Західно-Української Народної Республіки»)[13]. У ньому зазначалося, що всі органи виконавчої влади на місцях підлягають Державному секретаріатові та відповідним галузевим секретарствам. Керівним органом державної адміністрації в повіті є державний повітовий комісар, «якого іменує і усуває Державний Секретар внутрішніх справ»[14]. Зберігаючи попередній адміністративно-територіальний поділ, закон встановлював, що у повіті адміністративна влада належить повітовому комісарові, який призначався державним секретарем внутрішніх справ. При комісарі шляхом виборів, в яких брало участь населення повіту, утворювалася так звана повітова

національна рада з дорадчим голосом. Міських комісарів призначав держсекретар внутрішніх справ, а в містечках і селах (містечкових і сільських громадах) громадських комісарів призначали повітові комісари. При міських, містечкових і сільських комісарах діяли так звані прибічні ради, які обиралися населенням. Закон докладно врегульовував компетенцію місцевих органів влади й управління. Тимчасово, через відсутність нових законів, залишалося чинним австрійське законодавство.

У повіті представником і основним органом державної адміністрації визнавався «український державний повітовий комісар». Повітових комісарів мав призначати та звільняти державний секретар внутрішніх справ (§5). Їхнім основним правом і обов'язком було «берегти інтереси української державності і протидіяти всяким способам, скерованим проти неї». Повітові комісари призначали в селах і містечках громадських комісарів, якщо такі ще не були обрані населенням.

Повноваження і обов'язки таких комісарів були 1 грудня 1918 р. ретельно зазначені в окремому «Обіжнику Ради державних секретарів до державних повітових комісарів про їх обов'язки та права», в якому, зокрема, зазначалося:

«1) Державний повітовий комісар є найвищим органом української власті на повіті і як такий він покликаний в першій мірі стояти на сторожі обов'язуючих законів, примінювати їх точно і справедливо супроти всіх горожан держави без виїмку народності, віроісповідання і стану.

2) Одним з перших обов'язків державного комісара повітового є берегти ладу, спокою, безпеченства життя і майна всіх мешканців, живучих в повіті.

3) Ділами цивільної адміністрації повіту завідує виключно державний повітовий комісар і в тих ділах не видають ніяких заряджень ні рішень військові власті, до яких належить нова виключна компетенція у військових справах. Обі власті – цивільна і військова – мають обов'язок співділити в удержуванні ладу і публичного безпеченства в повіті.

4) Як найвищий орган цивільної адміністрації має право державний повітовий комісар уживати помочі війська для виконання своїх заряджень, а військовий комендант обов'язаний йому ту поміч дати.

5) В першій мірі подбає державний повітовий комісар, щоби в повіті була переведена правильна військова бранка, до якої обов'язані явитись всі мущини, уроджені в р. 1901, а в граничних східних повітах, в яких Австрія рекрутів ні ополченців не брала, – всі мущини, уроджені в рр. 1883–1901. В тій цілі в кожнім повіті має бути зложена державним повітовим комісаром в порозумінні з військовою повітовою командою асетерункова комісія, яка в случаї потреби при військовій асистенції в кожній громаді переведе бранку всіх пописових мущин української народності.

Коли би на місці не було можна скласти повної асетерункової комісії, то державний повітовий комісар віднесе ся до окружної військової команди, щоби вона ту комісію доповнила.

Припильнує також державний повітовий комісар, щоби всі мущини, уроджені в рр. 1883–1901, які служили в австро-угорській армії, негайно зголосилися до українського війська.

6) Державний повітовий комісар обов'язаний подбати про те, щоби всі державні уряди повітові фунгували правильно і згідно з інтересами держави. Урядників, які відкажуться від зложення приречення, що служити мають вірно Західній Українській Народній Республіці та берегти її інтереси, треба увільнити з уряду та замкнути їм службові побори. Для суддів буде уложене окреме приречення, якого текст буде поданий до відома президентів окружних судів, щоби вони, або уповновласнені ними особи, відібрали від суддів згадане приречення. До того часу дійсно урядуючих суддів треба полишити на їх дотеперішніх становищах. Функціонарів, ділаючих на шкоду держави, державні комісари повітові зависять в урядованні і донесуть про те Державному Секретаріатові, прекладаючі звіти про причини свого зарядження. Зокрема, треба наладити правильну діяльність карних судів, щоби в краю не ширилися злочини і анархія.

7) Повітові комісаріати прекладати мають Державному Секретаріатові кожного місяця виказ доходів і видатків свого повіту та пороблять заходи, щоби виказати касову надвижку та переказати її Державному Секретаріатові на покриття видатків центральної управи. Інструкції про стягнення залеглих податків та зплату воєнних причинків є поміщені в обіжнику Краєвої дирекції скарбу з 13 падолиста 1918 р.

8) Державні повітові комісари зладять негайно інвентуру всього державного майна, яке находиться в повіті, зокрема, майна, полишеного австро-угорським військом, з поданням вартості майна; при тім треба взяти, між іншим, під увагу майно всяких бувших державних і краєвих фундацій, державних лісів, салін, нафтових закопів та будівельних експозитур. До тих виказів слід долучити предложення про евентуальне ужиття дотичного майна і надіслати їх до 15 грудня с.р. Державному Секретаріатові.

9) Щоби кожний повіт був заосмотрений рівномірно нафтою і сілю, треба подати до відома Державного Секретаріату кількість місячного запотребування тих артикулів, а Державний Секретаріат перекаже відповідну кількість артикулів дотичному повітові.

10) Для збереження народного здоровля державні комісари повітові доложать всяких зусиль, щоби в кожнім повіті було відповідне число лікарів. Про стан здоровля в повіті треба прекладати Державному Секретаріатові місячні звіти.

11) Дня 10 кожного місяця повітові державні комісари прекладати мають Державному Секретаріатові окремими посланцями або поштою точні звіти про політичне положення та про адміністрацію в повіті»[15].

Після захоплення польськими військами Львова Рада державних секретарів і частина членів УНРади 21 листопада 1918 р. залишили місто й виїхали до Тернополя. У 1919 р. УНРада продовжила свої засідання у м. Станіслав (тепер Івано-Франківськ), де відбулися три сесії. Доповнена представниками від повітів і міст, УНРада номінально мала складатися з 150 членів. Але в сесіях брали участь близько 130 делегатів – частина депутатів постійно перебувала у Відні й у дипломатичних відрядженнях, інші залишились у захоплених польськими і румунськими військами землях (частина з

них була інтернована). 2-4 січня 1919 р. було створено 9 комісій УНРади: земельна, військова, законодавча, технічної відбудови, фінансова, шкільна, закордонних справ, суспільної опіки, комунікацій; 15 лютого 1919 р. – адміністративна.

4 січня 1919 р. було ухвалено кілька конституційних актів, зокрема, закон про утворення президії УНРади у складі голови (президента) Ради і його заступників і закон про утворення Виділу УНРади в складі президента Ради та дев'яти членів. Згідно із законом від 4 січня 1919 р., Національна Рада обрала свою президію, яка складалася з президента республіки (Є.Петрушевич) і його заступників (Л.Бачинський, С.Вітик, О.Попович, А.Шмигельський). Секретарями стали С.Витвицький і О.Устіянович. Того ж дня було сформовано новий державний орган – Виділ Української Національної Ради (комітет) з 10 членів на чолі з президентом. Виділ мав дорадчий характер при президенті Є.Петрушевичу. За партійним складом до нього ввійшло 6 представників УНДП, 2 соціал-демократи та 2 радикали, а саме: Є.Петрушевич (президент), Л.Бачинський (УРП), С.Вітик (УСДП), А.Горбачевський (УНДП), Г.Дувіряк (УРП), М.Новаковський (б/п), Т.Окуневський (УНДП), О.Попович (УНДП), А.Шмігельський (УРП), С.Юрик (УНДП)[16]. До його компетенції належало призначення членів уряду, керівників вищих і військових установ, здійснення права помилування, публікація державних законів[17]. Виділ репрезентував державу в зовнішніх відносинах, призначав членів уряду, приймав їхню відставку, підписував і публікував закони тощо (фактично виконував функції колегіального глави держави). Виділ мав діяти під час функціонування УН Ради, до обрання нового парламенту. Рішення Виділу ухвалювалися більшістю голосів, а у разі їхньої рівності переважав голос президента. 4 лютого 1919 р. Виділ Української Національної Ради призначив новий уряд республіки, який очолив С.Голубович, що водночас став і секретарем фінансів, торгівлі і промислу. Як відзначав М.Лозинський, «політично сей кабінет треба схарактеризувати як коаліцію національних демократів і радикалів при співучасти фахівців»[18].

Місцевими органами влади були повітові Національні Ради, що складалися з авторитетних службовців, селян, священиків. Наприклад, у Бучацькому повітовому комітеті (виконавчий орган ради), який налічував 15 осіб, було 9 селян, 4 священики, 2 адвокати[19]. Державний секретаріат складався з представників націонал-демократичної (перейменованої в березні 1919 р. на трудову), радикальної і соціал-демократичної партій[20]. Після заміни 4 січня 1919 р. на чолі уряду К.Левицького на С.Голубовича кількість державних секретарів було зменшено: об'єднано секретарства освіти і віросповідань, а також шляхів, пошти і телеграфу та ліквідовано секретарства суспільної опіки і праці та суспільного здоров'я[21]. Замість двох останніх у складі Державного секретарства внутрішніх справ створено відповідні відділи. Їх очолювали так звані товариші секретаря. До складу цього ж секретарства був включений як окремий відділ харчовий уряд. Отже, у складі уряду залишилося 10 секретарств.

Наприкінці листопада 1918 р. Українська Національна Рада вирішила утворити в складі уряду нові секретарства: польське, єврейське і німецьке. Проте ця пропозиція залишилася нереалізованою: ні поляки, ні євреї, ні німці не побажали створити свої секретарства та виділити до них своїх представників.

Було ухвалено «Закон про спосіб оповіщення законів і розпорядків»[22]. Закони підлягали публікації у «Віснику законів і розпорядків» за підписом президента Ради

і одного з членів Виділу, а розпорядки – за підписом відповідного секретаря. Слід також згадати ще один закон від 4 січня «Про незайманість членів Української Національної Ради»[23]. У ньому сказано: «Членів Української Національної Ради не можна без її згоди ув'язнити ані потягати судово до відповідальності, хіба що приловиться його на гарячім вчинку». У такому разі суд повинен був повідомляти про затримання посла Українську Національну Раду, і якщо вона не дасть дозволу на затримання, його слід негайно звільнити. Члени Української Національної Ради, говорилося у законі, не можуть бути притягнуті до відповідальності за те чи інше голосування в Раді й виконують свої обов'язки незалежно від будь-яких інструкцій виборців.

Для управління повітами на основі тимчасового закону про адміністрацію ЗУНР від 16 листопада 1918 р.[24] державний секретар внутрішніх справ призначав повітових комісарів переважно з числа колишніх австрійських державних службовців, учителів, священиків. Так, у Самбірському повіті комісаром став відомий західноукраїнський письменник, адвокат А.Чайковський, у Дрогобицькому – громадський діяч, один із засновників української соціал-демократичної партії Галичини С.Вітик, у Кам'янсько-Струмилівському – суддя Р.Петрушевич (молодший брат президента ЗУНР), у Долинському – один із засновників Української радикальної партії, адвокат С.Данилович, у Стрийському – відомий український композитор і диригент О.Нижанківський, у Сколівському – колишній службовець староства І.Корженьовський, у Щирецькому – директор школи В.Малицький, у Тернопільському повіті – суддя У.Сальвицький, у Стоянові – селянин У.Заремба. Повітові комісари допомагали в організації виборів міських, сільських і містечкових комісарів.

По селах і містах представниками влади залишалися громадські і міські комісари та «прибічні» ради, яких обирало населення. Для громадських і міських комісарів вищою інстанцією були повітові комісари, а для останніх – Державне секретарство внутрішніх справ. Воно мало свою президію, яка складалася з голови – державного секретаря і голів усіх відділів, які входили до складу секретарства: особового, публічного здоров'я, праці і суспільної опіки, харчового управління, санітарного, інтернованих, публічної безпеки та ін.

Для забезпечення внутрішнього порядку на місці розпущеної колишньої австрійської жандармерії, в якій служили головно поляки, частково австрійці й у незначній кількості українці, була утворена українська жандармерія. Оскільки жандармерія в Австрії, на відміну від Росії, була не політичною, а загальною поліцією, замість неї місцеві комісари з перших днів існування ЗУНР формували так звану народну міліцію. 6 листопада 1918 р. Національна Рада прийняла рішення про створення Корпусу української державної жандармерії[25]. Її очолювала команда державної жандармерії на чолі з головним комендантом (спочатку Л.Індишевський, а з лютого 1919 р. О.Красіцький). У повітах створювалися команди жандармерії, які очолювали повітові командири (коменданти). Останнім підлягали сільські і міські станиці жандармерії.

Як зазначалося в наказі № 2 Начальної команди Української державної жандармерії, повітовим комендантом міг бути призначений «бувший повітовий комендант, оскільки він є Українцем або Німцем»[26], а за відсутності таких – найближчий старший за рангом українець або німець, «оскільки вони прихильні нашій справі та проти них повітова Українська Національна Рада нїчого б не мала»[27].

За основу судово-прокурорської системи була взята також попередня, австрійська. Судовими органами ЗУНР були повітові суди, окружні суди та вищий суд. У законі «Про тимчасову організацію судів і судової влади» було зазначено, що як найвища інстанція має бути утворений окремим законом Найвищий суд у Львові[28].

Ухвалений 21 листопада 1918 р. закон «Про тимчасову організацію судів і судової влади» підкреслював, що «всі суди, які знаходяться на території... вищого суду краєвого у Львові, стають судами Західноукраїнської Народної Республіки і є зобов'язані виконувати дальше спорове і карне судівництво». Компетенція колишнього австрійського міністерства юстиції переходила до секретарства юстиції ЗУНР. Австрійські крайові суди у Львові та Чернівцях ліквідувалися, їхня компетенція переходила до окружного суду ЗУНР. «Закони і розпорядки, – писалося в законі, – на підставі яких в бувшій австрійській державі виконувано судівництво, оскільки вони не противляться державности українській залишалися поки-що у силі, і на їх підставі мало тимчасово здійснюватись судочинство». Так само «всі закони і розпорядки, які мали на цілі охорону прав і інтересів бувшої австрійської держави, її армії та її органів, …мають відтепер аналогічно примінюватись для охорони прав і інтересів Західноукраїнської Народної Республіки, її армії та її органів». Від дня оголошення цього закону суди повинні були виносити вироки та рішення тільки від імені ЗУНР[29]. Хоча серед колишніх австрійських суддів у Галичині, на яких могла розраховувати нова влада, була певна кількість українців, загалом відчувався брак суддівських кадрів. Напередодні світової війни в Галичині з 1150 суддів лише 367 були українцями[30]. Тому Національна Рада 11 лютого 1919 р. ухвалила закон «Про скорочення підготовляючої судівської служби», який скорочував термін стажування кандидатів на посади суддів з трьох до двох років[31].

Сільськими суддями присяжних могли бути лише чоловіки віком від 30 до 60 років, які вміли читати й писати, були уродженцями Галичини або інших країв колишньої Австро-Угорщині, але при цьому мешкали в даній місцині щонайменше рік[32].

На підставі названих вище законів державне секретарство юстиції 20 лютого видало розпорядження про проведення так званих судових іспитів, які повинні були складати кандидати на суддівські посади (крім уже працюючих суддів)[33]. Для прийняття іспитів (після проходження кандидатом стажування) створювались спеціальні комісії на чолі з головами (президентами) окружних судів. Членів цих комісій призначало Державне секретарство юстиції за пропозиції голів комісій. Членами комісій рекомендувалося йменувати професорів правничого (юридичного) факультету з предметів: цивільне право, торговельне і вексельне право, цивільний процес, карне право і карний процес, а також практиків – суддів і адвокатів. Іспитові комісії створювалися при окружних судах. Кожна з них мала складатися з п'яти осіб, з яких щонайменше двоє повинні «належати до судейського стану», а один – до «адвокатського стану»[34].

У повітах були утворені «технічні уряди», які підлягали державному секретарству публічних робіт і безпосередньо займалися питаннями економічного будівництва. У своїй роботі вони керувалися Тимчасовою інструкцією для урядів технічних Державного секретаріату публічних робіт від 12 лютого 1919 р.[35] При них діяли так звані будівельні експозитури[36]. Секретарство також взяло у своє управління державні ліси. Заготівля лісу на будову йшла за спеціальними дозволами. Йому також підлягали

«гірничі уряди по цілій області, управи державних салін, державна рафінерія нафти, до нього належав також нагляд над приватними гірничими підприємствами, як вугля, копальнями нафти і т. п. ... він наглядав над правильним їх функціонуванням»[37]. На колишні державні підприємства були послані для керівництва й організації їхнього функціонування українські державні урядовці. Приватні підприємства перебували під контролем держави. У Дрогобичі було утворено спеціальний «нафтовий комісаріат», який встановив контроль над видобуванням нафти.

За вирішення харчової проблеми безпосередньо відповідав Державний харчовий уряд, прирівняний у правах до Державного секретарства. Очолював його С.Федак. Після реорганізації в січні 1919 р. харчовий уряд увійшов як окремий відділ до складу Державного секретарства внутрішніх справ. У повітах йому підлягали повітові харчові управи, створені за вказівкою УНРади вже в перші дні захоплення влади[38].

Налагодженням залізничного транспорту займалася залізнична дирекція, у повітах і містах – «начальні уряди залізничних шляхів». Важлива вага надавалася органам охорони правопорядку на транспорті.

Опікувалися власті ЗУНР й питаннями охорони здоров'я населення. У грудні 1918 р. усім повітовим комісарам наказано призначити повітових санітарних лікарів, створити санітарні комісії, ужити заходів до відкриття лікарень, поліклінік, аптек. Керував організацією та діяльністю медичної служби санітарний відділ секретарства внутрішніх справ, який очолював доктор І. Куровець[39].

Відновлено, хоча теж з великими труднощами, роботу пошти, телеграфу, телефону. На телеграфі введено українську мову й абетку. В Станіславові утворено дирекцію пошт і телеграфу[40]. У березні були ухвалені закони «Про заборону продажу, здачі в аренду і закладу великих посілостей (табулярних)» і «Про заборону конфіскації майна під час війни»[41], у квітні – розпорядження державного секретаріату «Про створення західноукраїнського товарообмінного бюро (біржі)». Був розроблений і затверджений статут цього бюро[42].

13 лютого 1919 р. УНРада ухвалила закон «Про удержавлення українських шкіл», а 14 лютого – закон «Про удержавлення українських приватних гімназій і жіночих семінарій», згідно з якими всі школи – громадські (початкові), середні, гімназії, реальні, рільничі тощо – оголошувалися державними, а вчителі – державними службовцями. Мовою викладання і навчання стала українська[43]. Учителі народних шкіл українською владою також були оголошені державними службовцями, і їм почали видавати заробітну плату (до цього часу їх утримувала громада). Розпорядженням державного секретаріату від 16 лютого всім учителям підвищено заробітну плату[44].

Державною мовою була українська, але національні меншини могли вільно користуватися рідними мовами, видавати газети й книжки, мати свої школи, церкви. 15 лютого 1919 р. УНРада ухвалила Закон «Про уживання української мови у внутрішнім і зовнішнім урядуванні державних властей і урядів, публічних інституцій і державних підприємств у Західній області Української Народної Республіки (так вона стала йменуватися після Акта злуки від 22 січня 1919 р. – *Авт.*)»[45]. Встановлювалося, що державною мовою в ЗОУНР є українська.

У березні Державне секретарство внутрішніх справ видало «Розпорядження для урядників в державній адміністраційній службі»[46]. У ньому зазначалося, що до

служби в державних органах можуть бути допущені лише громадяни Української Народної Республіки, «бездоганного поведення, що володіють українською мовою в слові і письмі і не переступили сорокового року життя»[47]. Правда, остання вимога не стосувалася чинних службовців. Не могли бути службовцями державного апарату особи, засуджені за кримінальні злочини, учинки проти публічного порядку, моралі чи користолюбство; особи недієздатні; неоплатні боржники, проти яких порушена судова справа; особи, що своєю поведінкою «викликають публічне згіршення». Поміж начальником і підлеглим на державній службі не могло бути «споріднення, ані посвоячення по лінії прямій, а по лінії бічній до другого степеня»[48]. Усі прийняті на державну службу особи повинні після однорічного стажування скласти перед відповідною комісією спеціальний іспит – письмовий і усний: щодо знання законодавства, вміння ним користуватися, вміння складати відповідні документи, знання своїх повноважень і обов'язків тощо. Кандидат, який двічі не здав такий іспит, «має бути зі служби звільнений»[49]. Навіть канцелярські працівники повинні були задовольняти певним вимогам: «знати признані в державі мови; поправно читати і писати; знати канцелярійну маніпуляцію»[50]. Через зростання цін на товари першої необхідності та продовольство усім державним службовцям, зокрема й учителям, а також пенсіонерам, вдовам і сиротам кілька разів виплачувалася так звана одноразова надзвичайна допомога[51].

8 квітня 1919 р. УНРада ухвалила закон «Про право горожаньства [громадянства] на Західній Области Української Народної Республики»[52]. Згідно з цим законом, кожна особа, яка в день його проголошення мала право належності до однієї з громад краю, вважалася громадянином Української Народної Республіки. Рішення про надання громадянства в ЗОУНР приймав Державний секретаріат. Оскаржити таке рішення можна було до Виділу УНРади. В окремому параграфі закону зазначалося, що громадяни Придніпрянської України – УНР – є повноправними громадянами ЗОУНР. 10 квітня Державний секретаріат видав розпорядження, яким уточнював деякі положення цього закону. Так, службовці, які до цього не склали службової присяги, повинні були з одержанням громадянства скласти присягу вірності ЗОУНР у державному повітовому комісаріаті. Але примусити їх скласти таку присягу ніхто не міг. Повітові комісаріати лише виготовляли списки службовців, які відмовилися від присяги, і надсилали їх до уряду. У розпорядженні також указувалися документи, які слід було підготувати (крім заяви) для набуття громадянства[53].

15 квітня 1919 р. УНРада ухвалила закони про скликання сойму ЗОУНР і про вибори (виборчу ординацію) до сойму. Законом визначалося загальне, без різниці статі, рівне, безпосереднє, таємне і пропорційне виборче право для всіх громадян держави, яким виповнилося 20 років. Послом міг бути обраний кожен громадянин з 28-річного віку. Події українсько-польської війни не дозволили провести вибори. 8 липня 1919 р. у Заліщиках перед переходом апарату влади ЗОУНР і УГА за р. Збруч, Президія Виділу УНРади і Рада державних секретарів спільною постановою передали свої повноваження диктаторові Є.Петрушевичу. Сам диктатор з приводу форми здійснення ним державного керівництва писав так: «З того часу виконував я перейняту згаданим Актом владу в своїм імені. А коли за бігом воєнних подій зорганізований первісно державний центральний апарат урядовий перестав на ділі бути чинним і

існувати в своїм складі, полагоджував я справи державні при помочі принагідно і відповідно до потреб хвилі складеного урядового апарату, заступаючись у вирішуванні деяких поодиноких діл чи то справ цілих поодиноких областей адміністрації повновласниками, заіменованими будь-ще виділом Національної Ради чи Державним секретаріатом будь назначуваними мною, які, однак, не мали постійного круга компетенції»[54].

Після захоплення території ЗОУНР польськими військами (липень 1919 р.) уряд диктатора був змушений переїхати до Відня.

Питання про дальшу долю ЗУНР, її території та українського населення неодноразово слухалося на різних міжнародних форумах, зокрема 23 лютого 1921 р. на засіданні Ради Ліги Націй. 30 квітня 1921 р. екзильний (еміграційний) уряд запропонував Раді Послів Антанти та Раді Ліги Націй проект конституції Західноукраїнської держави – «Проект основ державного устрою Галицької Республіки»[55]. Проект складався з 42 статей і 12 розділів. Державна територія Галицької Республіки мала охоплювати українські землі Галичини аж по Перемишль включно. Кордон з Польщею мав пролягати по р. Сян. Проект закону передбачав, що «державними народностями є українці, поляки, жиди, що користуються рівними правами в області публічного життя. Прочі народності творять національні меншості, що їх права і охорону запоручає конституція». За формою правління Галицька Республіка мала бути демократичною парламентською республікою. Законодавча влада в ній належала парламенту – Державній Раді, обраній на 5 років громадянами шляхом загального, рівного, прямого, таємного голосування за пропорційною системою виборів без різниці статі, національності, віросповідання тощо. Вибори послів проходили окремо за національностями, тобто кожна з них обирала їх пропорційно до своєї кількості. Президент формував уряд – вищий виконавчий орган країни, відповідальний перед парламентом. Державною мовою мала стати українська, а «зовнішніми урядовими мовами» – українська, польська і єврейська. У проекті закону за національними меншинами закріплювалося право звертатися до всіх державних органів та інституцій рідною мовою, і обов'язок цих органів давати відповідь цією же мовою. Місцевим органам, де компактно мешкали національні меншини, надано право встановлювати для себе внутрішню мову урядування. Службовцями державних органів та інституцій могли бути іменовані лише громадяни держави, що володіють щонайменше двома мовами національностей держави. Конституційне законодавство ЗУНР, базуючись на тогочасних загальноприйнятих нормах міжнародного права, було глибоко демократичним, гуманним і справедливим.

15 березня 1923 р. Рада Послів Франції, Італії, Англії і Японії прийняла рішення про передачу Польщі Галичини за умови надання їй територіальної автономії. З протестом проти цього рішення виступили президент ЗУНР Є.Петрушевич, Українська парламентська репрезентація та політичні партії. Оцінюючи цей акт під правовим кутом зору, діячі радикальної партії відмітили таке: «14 березня 1923 р. сталося те, що частина західноукраїнських земель перестала остаточно бути предметом права, а стала знову предметом, яким розпоряджають»[56].

Посилання до розділу 11

1 *Левицький К.* Великий зрив (До історії української державности від березня до листопада 1918 р. на підставі споминів та документів). – Л., 1931. – С.113-114.
2 Там само. – С.115-116.
3 *Охримович В.* Львів // Діло. – 1928. – 1 листопада.
4 *Лозинський М.* Галичина в роках 1918–1920. Українська революція: Розвідки і матеріяли. – Відень, 1922. – С.42-43.
5 *Лісна І.С.* Становлення української державності в Галичині (1918–1923 рр.). – Т., 2001. – С.36.
6 *Кульчицький В.С., Настюк М.І., Тищик Б.Й.* Історія держави і права України. – Л., 1996. – С.177.
7 *Чубатий М.* Державний лад на Західній области Української Народної Республіки. – Л., 1921. – С.16-17.
8 *Костицький М.В., Тищик Б.Й.* Західноукраїнська Народна Республіка (1918–1923 рр.). – Л., 1992. – С.49.
9 *Центральний* державний архів вищих органів влади і управління України (ЦДАВО України). – Ф.2192. – Оп.2. – Спр.3. – Арк.35-35 зв.; Там само. – Ф.3505. – Оп.1. – Спр.135. – Арк.169-169 зв.
10 Там само. – Ф.2192. – Оп.2. – Спр.3. – Арк.35-35 зв.; Там само. – Ф.3505. – Оп.1. – Спр.135. – Арк.169-169 зв.
11 *Центральний* державний історичний архів у місті Львові (ЦДІАЛ). – Ф.581. – Оп.1. – Спр.96. – Арк.6.
12 *Збірник* законів, розпорядків та обіжників, проголошених Державним Секретаріятом Західно-Української Народної республіки. – Станіслав, 1918. – С.5-7.
13 *ЦДІАЛ.* – Ф.581. – Оп.1. – Спр.96. – Арк.8-9.
14 Там само.
15 *ЦДАВО* України. – Ф.2192. – Оп.2. – Спр.3. – Арк.38-38 зв.
16 *Тищик Б.Й., Вівчаренко О.А.* Західноукраїнська Народна Республіка 1918–1923 рр. – Коломия, 1993. – С.26-27.
17 *Вістник* державних законів і розпорядників Західної Области Української Народної Республики (Львів). – 1919. – Вип.1. – 31 січня. – С.2.
18 *Лозинський М.* Галичина в роках 1918–1920. Українська революція: Розвідки і матеріяли. – Відень, 1922. – С.64.
19 *Тищик Б.Й.* Галицька Соціалістична Радянська Республіка (1920 р.). – Л., 1970. – С.37.
20 *Діло*. – 1918. – 10 листопада.
21 *Чубатий М.* Державний лад на Західній области Української Народної Республіки. – Л., 1921. – С.17.
22 *Вістник* державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республики. – 1919. – Вип.1. – 31 січня. – С.1-2.
23 Там само. – С.3.
24 *Діло*. – 1918. – 18 листопада.
25 *Державний* архів Львівської області (ДАЛО). – Ф.257. – Оп.1. – Спр.72. – Арк.63; Там само. – Ф.1259. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.2.
26 Там само. – Ф.1259. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.5.
27 Там само. – Арк.2.
28 Там само. – Спр.96. – Арк.20-21.

29 Там само.
30 *Лісна І.С.* Становлення української державності в Галичині (1918–1923 рр.). – Т., 2001. – С.44.
31 *Вістник* державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республики. – 1919. – Вип.4. – 17 березня. – С.27-28.
32 *ДАЛО.* – Ф.1259. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.28.
33 *Вістник* державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республики. – 1919. – Вип.3. – 2 березня. – С.16-18.
34 Там само. – С.8.
35 *ДАЛО.* – Ф.1259. – Оп.1. – Спр.1. – Арк.35.
36 *Чубатий М.* Державний лад на Західній области Української Народної Республіки. – Л., 1921. – С.39.
37 Там само.
38 *ДАЛО.* – Ф.1259. – Оп.1. – Спр.33. – Арк.101.
39 *Тищик Б.Й., Вівчаренко О.А.* Західноукраїнська Народна Республіка 1918–1923 рр. – Коломия., 1993. – С.81.
40 *Чубатий М.* Державний лад на Західній области Української Народної Республіки. – Л., 1921. – С.32.
41 *ЦДІАЛ.* – Ф.581. – Оп.1. – Спр.96. – Арк.21.
42 Там само. – Арк.61-64.
43 *Чубатий М.* Державний лад на Західній области Української Народної Республіки. – Л., 1921. – С.35.
44 *Тищик Б.Й., Вівчаренко О.А.* Західноукраїнська Народна Республіка. – (1918–1923 рр.). – Коломия, 1993. – С.82.
45 *ЦДАВО* України. – Ф.2192. – Оп.2. – Спр.3. – Арк.10 зв.; *Вістник* державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республики. – 1919. – Вип.3. – 2 березня. – С.12.
46 *Вістник* державних законів і розпорядків Західної Области Української Народної Республики. – 1919. – Вип.7. – 26 березня. – С.46.
47 Там само.
48 Там само.
49 Там само.
50 Там само. – С.47.
51 Там само. – Вип. 3. – 2 березня. – С.31-33.
52 Там само. – Вип. 10. – 5 травня. – С.69-70.
53 Там само. – С.70.
54 *ЦДАВО* України. – Ф.2192. – Оп.2. – Спр.7. – Арк.1-3 зв.
55 *ЦДІАЛ.* – Ф.462. – Оп.1. – Спр.216. – Арк.1.
56 *Тому* шість літ // Громад. Голос. – 1929. – Ч.11. – 16 березня. – С.2.

Розділ 12. Організація управління в українських землях II Речі Посполитої

ч. 176 (15.007). Львів, пятниця 12. серпня 1938. Рік LIX.

ДІЛО

ВИХОДИТЬ ЩОДНЯ ВРАНЦІ.

КАПІТУЛЯЦІЯ БОЛЬШЕВИК

ПЕРЕМИРЯ НА СОВІТСЬКО-ЯПОНІСЬКОМУ ФРОНТІ.

ТАСС повідомляє: Дня 10. ц. м. амб. Шігемітсу відвідав ком. Літвінов. По бальових Літвінов виступив в імени совітського уряду таку пропозицію:

1) Відділи японських і совітських військ перервають всі військові операції в четвер 11. ц. м. в год. 12-ій (місцевий час). Уряди СССР та Японії видадуть негайно відповідні доручення. 2) Совітські та японські війська залишаться на становищах, що їх займали 10. ц. м. в год. 24-ій (місцевий час). 3) Мішана комісія, зложена з двох представників СССР і 2-ох японсько - мандаурських представників під проводом арбітра, що його обі сторони виберуть собі зломіж громадян третьої держави. 4) Демаркаційна комісія вістиме свою працю на основі договорів і мап, що їх підписали уповажнені представники Росії і Китаю.

Амб. Шігемітсу приняв дві перші умовини відкладаючи третю у справі арбітражу. Тоді Літвінов підкреслив, що присутність в комісії нейтрального і безсторонного арбітра булаб найкращою запорукою, що дійде до угоди у справі окончення конфлікту. Одначе з огляду на спротив амб. Шігемітсу не нашгав вже на нарадах і тому третю умовину можна вважати принятою. Якщо дне про основи, на яких має співпрацювати праця демаркаційної комісії, то до порозуміння не дійшло. Амб. Шігемітсу заперечував, щоб комісія приняла за основу працю, незалежно від договорів і мап, що їх запропонували кон. Літвінов, теж інші незадовм матеріяли, що їх дотепер не предложено совітському урядові.

ЛІТВІНОВ ГОДИТЬСЯ НА ВСЕ.

В Токіо оголошено комунікат, що ком. Літвінов зголосив в імени совітського уряду на пропозицію амб. Шігемітсу в справі передання документів, що їх має Японія, мішаній комісії. В четвер ком. Літвінов і амб. узгіднять остаточно тэкст до перемиря.

РЕАКЦІЯ НІ БІРЖ

На вістку про угоду між Л... Шігемітсу курс паперів на токій... в гору. Вже в перших годинах... бірже курс більшости паперів під... чок вище ніж був учора — з д... цію до звичаю.

СУРМАЧ УЖЕ ЗАТР...

Точно в год. 12-ій вне... ценій час) сурмач піатгруба... рерва вогонь" на лініях... війська під Чанкуф...

ДЕЗЕРЦІЯ СОВІТСЬКИХ ВОЯ... ШЕФА СОВІТСЬКОЇ ...

Домеї повідомляє:

Японськими військами під... піддалося знову багато сов... ників.

Паризький „Матен" повід... шеф совітської військової... місії Монголії покинув св... що і втік до Манджуко.

військової місії забрав мабу... цінні документи на тему ві... тації Совітів на Далекому ... точно забрав документи, ... про появжний розвиток ... самої акції в рядах черво...

НАРАДА В ШСАР...

Міністр війни ген. Ягаші ... ного штабу ин. Канін вибрали ... місцевости Гаваї, щоби склас... про положення на совітсько-... кордоні.

МОБІЛІЗАЦІЯ ЛИКАРІВ ТА ...

Прем. кн. Коное повідав рез... та інженірів згідно зі ст. 6. і 21. ...ціональної мобілізації.

ч. 143 (14.974). Львів, субота 2. липня 1938. Рік LIX.

ДІЛО

ВИХОДИТЬ ЩОДНЯ ВРАНЦІ.

ВСІ ТОЧНІ ПЕРЕДПЛАТНИКИ ДІСТАЮТЬ ШІСНИЦЯ БЕЗПЛАТНО ЮМОРИСТИЧНИЙ Б-КИ „ДІЛА" В ОБ'ЄМІ 16—18 АРКУШІВ ДРУКУ.

Тільки короткий час! убрань, пальт суконних, полотняних, мужеських і жіночих, спортових марок року 1 г. д. — у Фабриці убрань

РОТ і РУДЕРФЕР ЛЬВІВ, Легіонів З. І. п. (над Кіном Палас)

СВЯТОСЛАВ ГОРДИНСЬКИЙ.

REQUIEM

Вранці, як мла золотилась над синім шляхом,
Генерали, Ти, жмурячи очі, ставав на порозі,
Вітер хмурного чола доторкався спічним крилом
І, гриви розбурхавши, гнав хмар безконечні оболи.
Спокинув важко злітали на серце, як тінь
Дзвін промінних: знов вихор просторами віяв,
Зрином батерій курилась шляхів далечінь
І на Чортків, на Жмеринку, Хвастів, Козятин, на Київ.
Звов уста запікались пилюгою, кров'ю боїв,
Скородали землю навхрест переможні маршрути
І так душно під подихом стягу повстанського дня
Запах столочених трав і розквітлої пісню рути.
Потім лишився лиш вблуд стривожений шум,
Тиша безлобройних років на рубіжах дому й держави.
Вечір гірких годин у самотности гордих дум,
Попіл спалених днів і крила злиманої слави.
Тут не треба вже сліз. Вічна влада трагічних пра:
Відійшли всі походи, всі стяги розмяли бурі
И ось — розгорщена гарда ось порогом стоптаний дзер,
Крик глибинний землі над могилами сірих центурій...
Нині сальви жалібні не гримнуть у небо вогнем,
За лафетою кінь бойовий не буде копитами бити,
— Свій останній похід, на високій лафеті рамен,
Продумиш Ти по бруку сердець, стягом вірним прикритий.

Надзвичайна контрольна комісія в Народньому Домі.

Львів, 1. липня 1938.

В „Народньому Домі" у Львові уряду надзвичайна контрольна комісія, долагоджена дер-жавними адміністраційними чинниками. У склад тієї комісії входить: п. Аухіл, радник воєвідства, як відпоручник цієї останньої установи, п. Пиньковський від Банку Господарства Краєвого, п. Луцик, як громадянський чинник від „галицких русских", і дир. інж. М. Творидло як представник українців для оборони прав і інтересів української установи. Отже формально, два відпоручники в характері урядовім, два як громадянський чинник. Національності: два поляки, один, по його власному національному самоозначенні, він москаль, та один українець.

Ось такий висад і насадили довкіл господарки москвофілів в українській установі, господарки, про яку українці роками кричали та клялі, не могли перемогтись, бо москвофільський клюк, який ту установу захопив, українців до співпраці на ній терпіти не довготив, во їм добра „русского народа"... Не дивниць, що краківський іздодній опікун і покровитель галицького москвофільства, який одночасно — гьрубійці дяку — реалізує себе як орган „дзі марці. Пасудського", бе у дзіи на тривогу та остерігає поляків перед українською небезпекою, бо українці, мовляв, опанували знов одну „чужу" установу.

Легко зрозуміти, що заєяг діяльности згаданої комісії дуже широкий, а позиція українського представника у ній одиноко відповідальна як незалежна. Тільки дуже сильний і безупинно лунаючий голос цієї правдивої опінії, схвильованої від довгих літ мартирологією Народнього Дому, може йому його діяльність взагалі та сам так уможливити. Не маємо до великої прикмости переконатись у цьому, в якому напрямку і атмосфері пізнав пізнав політик. Пізнав зіслав представників народнього напів — ще в нашій мізерії все таки чимало гірш.

Для пропищення атмосфери, для оздоровлення і скріплення праці відповідальности і моралі необхідна суворе контроля і можливо найбільша прилюдність. Всяку таємничість у урядових справах, громадянство зручно розуміє як потурання злочинним собіянням. Не вдавання і нічого таке, як ніби було, коли бачили вже всі, як гуси лапою перетягнуті. Чесно, одверто, а не так, як ніби нічого не сталося.

Москва домагається, щоби барсельонський уряд виповів війну Німеччині й Італії.

ХТО КЕРМУЄ ЗАКОРДОННОЮ ПОЛІТИКОЮ ЧЕРВОНОЇ ЕСПАНІ.

Французький тижневик „Грегуар" містить цікаві, революції про кулісн відомих протиталіяньких погрюа барсельонського уряду.

На домагання Москви відбувся пленарне засідання управи компартії Еспанії, на якому було 3-ох представників Москви. Вони жадали, щоб утворити тайний комітет, вложений з 3-ох осіб, який керував би закордонною політикою червоної Еспанії.

НА ПРИКАЗ МОСКВИ...

На другому засіданні тої комісії, 15. ц. м. керманич закордонної політики партії, Сміров, ...ігідно з приказом з Москви зажадав від прем. Негріна і мін. дель Вая, щоби червона Еспанія видала війну Німеччині й Італії.

ЧЕРВОНІ ЛІТАКИ МАЛИ ЗБОМБАРДУВАТИ ІТАЛІЙСЬКІ МІСТА.

Коли Сміров ствердив, що легунські виправді бази, зорганізовані в червоній Еспанії у травні й червні, мають досить бомбовиків і мисливських літаків, він

зажадав 20. ц. м., щоби барсельонський уряд зорганізував у найближчому часі наліт на Італійські пристані та промислові осередки. У першу чергу мали збомбардувати Мілано, Генуєю і Турін, опісля Неаполь і Рим. Перший наліт мали виконати 10. липня ц. р. р.

Як твердить „Грегуар", амбасадор би наказав міністерству чи совітському військовому аташе, щоби виконати той плян.

Еспанський національний уряд конфіскує норвеські кораблі, що заосмотрюють червону Еспанію?

Органи державного управління II Речі Посполитої у міжвоєнний час поділялися на центральні органи адміністрації та органи територіальної адміністрації залежно від формату територіальної чинності їхніх повноважень.

1. Центральні органи адміністрації

До центральної адміністрації II Речі Посполитої слід зарахувати посади президента, генерального інспектора Збройних Сил, Раду Міністрів та її голову, міністерства та інші центральні відомства.

Відповідно до Конституції Польщі 1921 р., президент очолював виконавчу владу. Його обирали на 7 років абсолютною більшістю голосів сейм і сенат, об'єднані в Національні Збори. Виконавчі компетенції президента обіймали призначення й відкликання голови Ради Міністрів, а за його поданням також і міністрів, згідно з приписами системи парламентського управління. Призначав він також службовців, за поданням Ради Міністрів, на вищі цивільні й військові посади. Був головнокомандувачем Збройних Сил. Виконавчу владу здійснював через міністрів і підлеглих їм урядників. Кожний урядовий акт президента для набуття чинності вимагав підпису голови Ради Міністрів і відповідного міністра. Конституція передбачала видавання президентом постанов задля виконання законів і розпоряджень (призначення на посади, надання офіцерських звань, орденів). Через власне урядове становище президент не був відповідальний перед іншими інститутами влади ні політично, ні цивільно. Натомість він ніс конституційну відповідальність за державну зраду, порушення Конституції й кримінальні злочини перед Державним трибуналом (згідно з законом від 27 квітня 1923 р.)[1].

Після травневого перевороту 1926 р. статус президента зміцнився, що додатково унормували приписи квітневої Конституції 1935 р. Каденція президента й надалі тривала 7 років. При цьому обирався він зібранням електорів, що складалося з мар-

шалків сейму й сенату, голови Ради Міністрів, голови Найвищого Суду, генерального інспектора Збройних Сил і 75 осіб, що їх обирали сейм і сенат з-поміж «найповажніших» громадян.

Особа президента втілювала в собі єдину й неподільну державну владу. Він був надурядовим державним чинником, покликаним гармонізувати діяльність головних державних інституцій, що перебували під його верховенством: уряду, сейму, сенату, Збройних Сил, судів і державного контролю. Повноваження президента поділялися на прерогативи (особисті повноваження) і звичайні повноваження. Урядові акти президента, що видавалися в межах прерогатив, не потребували контрасигнації голови Ради Міністрів і відповідного міністра. Наприклад, він визначав кандидата на свого наступника, призначав й відкликав голову Ради Міністрів, голову Найвищої контрольної палати, віддавав членів уряду до суду Державного трибуналу, призначав і звільняв головнокомандувача й Генерального інспектора Збройних Сил, призначав суддів Державного трибуналу[2].

Решта актів президента для набуття чинності вимагали скріплення підписами голови Ради Міністрів і відповідного міністра. Оскільки президент, згідно з Конституцією 1935 р., був наділений повноваженнями в усіх сферах публічного життя, у його особі персоніфікувалася суверенність держави. Як наслідок, він не ніс відповідальності (політичної або конституційної) за урядові рішення. Конституція накладала на нього «відповідальність перед Богом і історією за долю держави». Впровадження інституції прерогатив без обов'язку контрасигнації означало також послаблення механізму контролю урядових рішень президента в багатьох суттєвих державних справах з боку інших гілок влади, контролю, притаманного парламентарно-кабінетній системі.

Наявна в Польщі з 1926 р. посада *генерального інспектора Збройних Сил* була посилена 1936 р. Посилення полягало в зосередженні в компетенції цієї посади сукупності завдань щодо оборони держави й військових приготувань на випадок імовірного збройного конфлікту. Компетенція генерального інспектора Збройних Сил (після Ю.Пілсудського ним був Е.Ридз-Шмігли) перевищувала повноваження міністра військових справ й надавала йому провідну роль щодо контролю над військом і армійської номінаційної політики.

Окремим засадничим членом центральної адміністрації II Речі Посполитої була *Рада Міністрів*. Складалася вона з міністрів під керівництвом голови Ради Міністрів (арт. 55 Конституції 1921 р. й арт. 25-26 Конституції 1935 р.). Голова Ради Міністрів (прем'єр) репрезентував уряд, керував ним, а також рівночасно (від часів квітневої Конституції 1935 р.) «визначав головні засади державної політики». Як бюро прем'єр-міністра діяло управління президії Ради Міністрів, що складалося, відповідно до організаційного статуту від 12 грудня 1930 р., з таких бюро: президіального, правничого, економічного й удосконалення адміністрації. Останнє співпрацювало з Комісією для удосконалення публічної адміністрації при голові Ради Міністрів і залагоджувало справи, «пов'язані з удосконаленням публічної адміністрації, деконцентрацією адміністрації, методів праці в урядах, організації й сфери діяльності влади і урядництв та системи підготовки урядницького персоналу»[3].

У структурі Ради Міністрів вирішальну роль відігравав прем'єр. Згідно з конституційними нормами й реальною практикою врядування, він мав істотний вплив на склад уряду – від нього вирішальним чином залежали міністеріальні номінування й

формування всього складу кабінету. Керуючи працею уряду, прем'єр репрезентував його в стосунках із сеймом і президентом.

Прем'єри у II Речі Посполитій неодноразово виконували функції відомчих міністрів. Так, наприклад, І.Падеревський (1860–1941 рр.) не лише очолював уряд, а й був міністром закордонних справ (1919 р.); В.Грабський (1874–1938 рр.) – поєднував прем'єрство з посадою міністра фінансів (1920 р.); Ю.Пілсудський – очолював уряд і був військовим міністром (1926–1928, 1930 рр.); Ф.Славой-Складковський (1885–1962 рр.) – прем'єрство поєднував з керівництвом міністерством внутрішніх справ (1936–1939 рр.).

Налічувалися три категорії міністрів – відомчі, які очолювали відповідні міністерства; так звані міністри без портфеля; керівники центральних урядництв у міністерському ранзі. Останні, як, приміром, голови Головного ліквідаційного уряду, Головного уряду мір чи Найвищої контрольної палати, формально не входили до складу уряду, одначе могли брати участь у його засіданнях, коли це стосувалося справ їхнього відомства.

Кістяк Ради Міністрів становили відомчі міністри. У міжвоєнній Польщі чисельність їх була перемінною. У перші роки незалежності вона сягала 16, згодом зменшилася, і протягом 1932–1939 рр. функціонувало 11 міністерств: закордонних справ; внутрішніх справ; військових справ; фінансів; юстиції; рільництва й рільничих реформ; промисловості і торгівлі; комунікації; суспільної опіки; пошт і телеграфів; релігійних визнань і публічної освіти[4].

2. Урядова територіальна адміністрація

Здійснення територіального управління урядовими органами II Речі Посполитої зосереджувалось у двох засадничих вертикалях. Перша з них – це *загальна адміністрація*, що її визначали також, назагал початково, як політичну й об'єднану, а друга – *спеціальна адміністрація*, звана також необ'єднаною або часом – фаховою. Термін «загальна адміністрація» став домінуючим у польській адміністративній практиці від часів уніфікації державної адміністрації 1928 р., заступивши собою різні поняття, успадковані від часів поділів Польщі кінця XVIII ст.

До загальної адміністрації належало насамперед виконання завдань зі сфери компетенції міністерства внутрішніх справ; до спеціальної адміністрації – питань компетенції інших міністерств. Проте до компетенції органів загальної адміністрації входили й деякі інші питання, якими опікувалися інші, ніж МВС, міністерства. Отже, ці завдання були об'єднані в одному органі загальної адміністрації – відтак цю адміністрацію трактовано також як об'єднану. Згідно зі слушним зауваженням польського дослідника В.Козири, «загальна адміністрація становила кістяк цілої державної адміністрації у II Речі Посполитій»[5].

Загальна адміністрація поділялася на дві інстанції. Органами I інстанції (першого ступеня) були насамперед *народні комісари*, згодом – *урядові комісари*, потім – *старости*, старости повітові (земські) й гродські (міські). Відомство повітового чи гродського старости окреслювали зазвичай як староство, повітову чи старостинську адміністрацію. Органами II інстанції були *воєводи*, які керували воєводськими управ-

ліннями, що їх називали також воєводством, воєводською адміністрацією – загальною й об'єднаною[6].

Територіальна адміністрація відроджуваної Польщі створювалася синхронно з перебиранням польських земель від держав – колишніх учасників поділів Польщі наприкінці XVIII ст. (Австрії, Німеччини, Росії). Її перший начерк окреслило розпорядження Регенційної Ради від 7 жовтня й декрет тієї ж Ради від 30 жовтня 1918 р., що ними до життя були покликані *повіти* як підставові одиниці конструйованої адміністрації. На чолі повітового управління перебував його керівник. Він спершу дістав назву народного комісара, згодом (через некорисне порівняння з більшовицькою Росією) – повітового, або урядового, комісара. Остаточно на підставі обіжника МВС від 10 квітня 1919 р. було прийнято визначення – *повітовий урядовий комісар*. Повітовий комісар на ввіреному йому терені виконував подвійну функцію: був представником уряду й одночасно органом урядової адміністрації І інстанції, наділеним додатковими повноваженнями щодо координації діяльності підпорядкованих йому служб з владами й урядництвами, що підпорядковувалися іншим, аніж МВС, міністерствам.

Протягом 1919 р. дійшло до засадничих змін в устрої загальної адміністрації. Невдовзі з'ясувалося, що підпорядкованість комісарів разом із повітовими управліннями безпосередньо МВС спричиняла надмірну дріб'язковість і уповільнення адміністративної роботи, а функціонування теренових представництв численних спеціальних центральних урядництв поглиблювало компетентнісний хаос і обтяжувало працю міністрів. Відтак постала потреба створення посередницького щабля загальної адміністрації. Сейм законом від 2 серпня 1919 р. щодо організації адміністративної влади II інстанції покликав до життя в центральній Польщі *воєводства* та воєвод як органи об'єднаної адміністрації. Наступним кроком 28 серпня 1919 р. розпорядженням Ради Міністрів щодо тимчасової організації повітової адміністративної влади на теренах колишнього російського забору повітові уряди були переформовані на староства, а органом об'єднаної адміністрації в повіті визначено призначуваного міністром внутрішніх справ старосту, який виступав відповідальним виконавцем доручень воєводи.

Воєводу призначав Начальник Держави за поданням міністра внутрішніх справ, схваленим Радою Міністрів. До його засадничої компетенції належало таке: бути представником уряду і за його доручення здійснювати державну владу на території воєводства; виступати відповідальним виконавцем завдань окремих міністрів; бути начальником влад і урядництв на підпорядкованому йому терені; бути службовим начальником для працівників тих же урядництв. Як наслідок, становище воєводи мало подвійний характер: був він представником уряду (політична функція) і водночас керівником загальної адміністрації на території воєводства (адміністративна функція)[7].

Сфера діяльності воєводи була широкою й далеко виходила за межі кола справ, належних до МВС, обіймаючи численні ділянки державного управління, за винятком адміністрації військової, судової, фінансової, освітньої, праці, шляхів сполучення, поштово-телеграфної та рільничої. Мав він також право оприлюднення правових актів, обов'язкових на терені воєводства.

При воєводі створювалася воєводська рада як дорадчий орган, до складу якої був залучений і громадянський чинник (представники повітових сеймиків

і міських рад), і керівники окремих відділів воєводської адміністрації, й представники необ'єднаної адміністрації. Обов'язком воєводи було з'ясування думки (хоч і незобов'язуючого характеру) цього органу в усіх справах більшого значення для воєводства, головно господарських і культурних, а також з найголовніших проблем, які перебували в сфері діяльності територіального самоврядування. Раду очолював воєвода або призначений ним заступник. Розпорядження Ради Міністрів від 11 лютого 1924 р. надавало заступникам воєвод титул віце-воєводи й визначало для них сферу компетенції, окреслену МВС[8].

Поважний обсяг діяльності воєводи вимагав створення допоміжного апарату. Таким апаратом мало бути для нього воєводське управління. Видане на додаток до закону від 2 серпня 1919 р. виконавче розпорядження Ради Міністрів від 13 листопада окреслювало організацію воєводського урядництва, що мало складатися з департаментів і відділів. Водночас це розпорядження (арт. 39) однозначно наголошувало на засаді одноосібності керівництва адміністративним органом, який очолював воєвода, й допоміжності/підпорядкованості обслуговуючого його урядницького апарату.

Органи загальної адміністрації розташовувалися винятково у повітах і воєводствах. У міських і сільських гмінах владні функції загальної адміністрації виконували органи територіального самоврядування. Приписи 1919 р. стали значною мірою взірцем для вирішення адміністративних питань в інших частинах відродженої Польщі – насамперед стосовно адміністрації на рівні воєводства.

Протягом 1920-х рр., особливо після травневого перевороту 1926 р., посилився процес упорядкування й уніфікації територіальної адміністрації. Його апогеєм стало розпорядження Президента РП від 19 січня 1928 р. щодо організації й сфери діяльності влади загальної адміністрації. Документ цей передбачав, що владами загальної адміністрації є воєводи, урядовий комісар для столичного міста – Варшави, повітові й гродзькі старости[9]. Приписи ці виразно посилювали позиції урядової адміністрації. У арт. 5 недвозначно наголошувалася засада єдиноначальності, а саме: «Воєводи, Урядовий комісар, повітові старости і гродзькі старости діють під особисту відповідальність, самостійно й одноосібно, з застереженням колегіального розв'язання справ, стосовно постанов нинішнього розпорядження, відносно інших правничих приписів»[10].

Документ цей засадничим чином зміцнював принципи об'єднаності в загальній адміністрації. Воєвода призначався на посаду президентом, підпорядковувався особисто міністрові внутрішніх справ, службово – голові Ради Міністрів і окремим міністрам. Надалі зберігав подвійну позицію у воєводстві: був представником уряду й керівником загальної адміністрації. Підпорядковувалися йому справи зі сфери компетенції Міністерства внутрішніх справ та інших відділів загальної адміністрації[11]. Розпорядження 1928 р. вперше докладно визначало сферу репрезентації уряду воєводою. До його прав і обов'язків належало: виняткове представництво уряду під час державних урочистостей, якщо уряд не надіслав уповноваженого делегата; узгодження діяльності всієї державної адміністрації на теренах воєводства відповідно до політичної стратегії уряду; загальний нагляд за особовими справами державних функціонерів з огляду вимог безпеки, спокою й громадського порядку; узгодження діяльності цивільної адміністрації, а також господарчих інтересів воєводства з оборонними потребами держави[12].

Порівняно з приписами 1919 р. дві останні функції давали воєводі спеціальні повноваження щодо нагляду й втручання стосовно необ'єднаної адміністрації, отже, вилученої з-під його безпосередньої компетенції. Воєвода міг періодично скликати зібрання керівників органів необ'єднаної адміністрації задля координування їхньої праці з погляду державних інтересів, міг вимагати від керівників тих органів пояснень у конкретних справах і призупиняти виконання завдань, які, на його думку, суперечили політиці уряду, міг, зрештою, втручатися у персональні справи органів необ'єднаної адміністрації.

3. Функціонування публічної адміністрації

Функціонери публічної адміністрації здійснювали владу й організаційні функції держави. Їхню правничу ситуацію регулювали приписи статуту про державну цивільну службу 1922 р. Містили вони так звану службову прагматику. Підпорядковувався їй загал державних функціонерів, за винятком суддів і прокурорів, учителів, професорів академічних шкіл, працівників державних підприємств і монополій. Службову прагматику тих груп працівників регулювали окремі приписи, що, втім, ґрунтувалися на подібних засадах.

Статут про державну цивільну службу унормовував спосіб прийняття на посади й звільнення з них, окреслював кваліфікаційні вимоги, право на відпустку, посадовий оклад, умови підвищення по службі, функціональні обов'язки (лояльність, збереження таємниці, особлива відданість, послух начальству), а також систему дисциплінарної відповідальності. Службовці поділялися на дві категорії – урядовців й нижчих державних службовців. Службовий стосунок розпочинався з призначення, що ним виступав однобічний писемний адміністративний акт. Припинення службових стосунків відбувалося шляхом звільнення з державної служби. Суперечки щодо державної цивільної служби підлягали юрисдикції адміністративного судівництва.

Загальна чисельність службовців державної адміністрації була досить великою. У 1938 р. бюджет II Речі Посполитої передбачав 74 тис. посад у цивільній адміністрації (включно з суддями й прокурорами), але без учителів, кількість посад яких сягала 89 тис.[13]

Належне функціонування державної адміністрації залежало не лише від відповідної структури її органів й унормування порядку та форм їхньої діяльності, а й також від кваліфікації адміністративних функціонерів. У перших літах з відновлення державності незалежна Польща диспонувала обмеженим резервом кадрів кваліфікованих урядовців. Значний відсоток службовців без відповідної кваліфікації й брак докладних приписів, що унормовували б їхню діяльність, не могли не спричинювати низьку ефективність діяльності державного апарату. Поступово кадровий голод надолужувався шляхом рекрутування на державні посади випускників польських шкіл.

Суспільне обличчя працівників державної адміністрації було неоднорідним. Нижча ланка адміністративного апарату рекрутувалася назагал з кіл робітників розумової праці й дрібноміщанського середовища. Керівні ж посади в адміністрації, які вимагали вищої освіти, обіймали особи, походженням переважно з буржуазії, поміщицтва й робітників розумової праці. Ситуація ця була значною мірою наслідком

наявної системи освіти, яка надавала кращі шанси для вихідців із заможних суспільних верств. У господарських відомствах, промисловості й торгівлі та фінансових установах чимало відповідальних посад, включно з міністерськими, обіймали особи, пов'язані з різними капіталістичними організаціями, насамперед з так званим «Левіафаном» – Центральним союзом польської промисловості, гірництва, торгівлі й фінансів[14]. Після травневого перевороту 1926 р. у державному апараті значно побільшало офіцерів, які прийшли туди безпосередньо з військової служби. Наприклад, 1937 р. серед воєвод II Речі Посполитої колишні офіцери становили 75%.

4. Структура управління в українських землях

У березні 1919 р. було створено урядництво Генерального Делегата Уряду для колишньої Галичини, якому доручено, правда, у дещо менших обсягах компетенцію колишнього австрійського намісника краю. Лише 1920 р. поширено на Галичину систему управління, чинну вже перед тим на теренах колишнього Царства Польського, – створено 4 воєводства: Краківське, Львівське, Станіславівське й Тарнопільське (три останніх назагал залюднювали українці), котрі, у свою чергу, поділялися на повіти. Воєводства були органами II інстанції.

У 1928 р. запроваджено уніфікацію адміністрації. Територію II Речі Посполитої поділено на 16 воєводств на чолі з воєводами; воєводства, у свою чергу, поділялися на повіти на чолі зі старостами. «Українськими» воєводствами, більшість або значну частину населення яких складали етнічні українці, були – Волинське (близько 70% мешканців), Львівське (40%), Станіславівське (близько 70%), Тарнопільське (близько 50%). Українськими були й південні повіти Поліського воєводства (понад 80%).

Поза державною адміністрацією існували органи територіального самоврядування. На найнижчому щаблі було це гмінне самоврядування в містах і селах, на вищому – повітове самоврядування. У частині воєводств діяло також воєводське самоврядування. 1933 р. здійснено уніфікацію самоврядування. Зміни у приписах уможливили широке втручання державної влади до справ місцевого самоврядування й призначення комісарської адміністрації.

Назагал українці були усунуті від виконання функцій державних службовців і місцевого самоврядування й відтак були негативно налаштовані до представників польської адміністрації. Тривалі перемовини з польською стороною завершилися нічим. Польсько-українська «нормалізація» 1935 р. передбачала розширення представництва українців у органах місцевого самоврядування, але через саботаж польської сторони зазнала фіаско.

Польська влада в ставленні до українців керувалася чотирма засадами: 1) забезпечення цілісності держави й блокування автономічних прагнень українців; 2) гарантування полякам домінування в усіх сферах життя; 3) поборювання будь-яких антидержавних спроб і замахів на «польський стан посідання»; 4) пошуки порозуміння з українцями на умовах, що їх диктували поляки.

Стосовно українських територій міжвоєнної Польської держави проводилася політика їхнього свідомого поділу на колишні «австрійські» терени (Львівське, Станіславівське, Тарнопільське воєводства) з національно свідомим українським населен-

ням і колишні «російські» терени (Волинське воєводство) зі значною часткою асимільованого/русифікованого населення. За цих обставин уможливилося довготривале здійснення так званого «Волинського експерименту» Г.Юзевського (1928–1938 рр.).

5. Державна служба: територіальний розріз

Посаду воєводи на Волині у міжвоєнний час послідовно обіймали: Я.Кжаковські (березень–липень 1921 р.); Т.Двораковскі (1881–1956; виконувач обов'язків воєводи, липень 1921 р. – березень 1922 р.); С.Довраковіч (1874–1941; іменований воєводою в серпні 1922 р., урядування фактично не розпочав); М.Міцкєвіч (1879 – перед 1939; вересень 1922 р. – лютий 1923 р.); С.Сроковскі (1872–1950; лютий 1923 р. – серпень 1924 р.); генерал К.Ольшевскі (1858–1944; серпень 1924 р. – лютий 1925 р.); А.Дембські (1890–1941; лютий 1925 р. – серпень 1926 р.); В.Мех (1877–1929; серпень 1926 р. – липень 1928 р.); Г.Юзевський (1892–1981; серпень 1928 р. – квітень 1938 р.; з піврічною перервою 1930 р., коли виконувачем обов'язків воєводи був Ю.Шлежиньські /1888–?); А.Гауке-Новак (1896–1956; квітень 1938 р. – вересень 1939 р.)[15].

Польські урядовці на Волині рекрутувалися з кількох джерел. Першим із них було перенесення з попереднього місця праці або навчання в порядку призначення. Значну частку волинських урядовців становили особи, демобілізовані з Війська Польського протягом 1921–1922 рр. Так, наприклад, 1923 р. з 283 штатних працівників воєводського управління військо було попереднім працедавцем для 42 осіб (14,8%). У поліції Волинського воєводства участь колишніх військових була ще виразнішою. З 38 вищих функціонерів поліції Волині 21 (55,2% – щодругий) перейшов на службу до поліції безпосередньо з війська[16]. Третю групу становили мігранти, які прибували до регіону за власної ініціативи в пошуках праці, задля громадської діяльності або ж провадження бізнесу. Четверту, найчисленнішу, групу становили особи, які народилися на схід від кордону, визначеного Ризькою мирною угодою 1921 р. між II Річчю Посполитою, з одного боку, і радянською Росією та її сателітом – радянською Україною, з другого. Це були переважно уродженці України, змушені залишити доробок багатьох поколінь власних родин й у відродженій Польщі починати життя ледь не з нуля. Згідно з даними січневого перепису 1923 р., серед працівників воєводського управління Волині й урядництв старостів регіону на 283 штатних працівників ледь не половина – 120 осіб – народилася «за кордоном», тобто на схід від Ризького кордону. У судівництві Волині ця частка була ще виразнішою – з 104 зайнятих у ньому 1923 р. «за кордоном» народилося 59 (56,7%)[17].

Поляки – вихідці з України – перебували й на вищих щаблях урядової ієрархії Волинського воєводства. До них, наприклад, належав М.Міцкєвіч, у вересні 1922 р. – лютому 1923 р. волинський воєвода. Народився він у м. Кам'янці-Подільському. Закінчив правничий факультет університету св. Володимира у Києві, працював адвокатом в Одесі та Києві. Був членом Польського демократичного централу в Україні. З 27 липня 1917 р. – товариш генерального секретаря з міжнаціональних справ Української Центральної Ради С.Єфремова (з правами генерального секретаря й входженням до

складу уряду); із січня 1918 р. – міністр у польських справах в уряді Української Народної Республіки. З 1919 р. – на урядових посадах у II Речі Посполитій[18].

Волинський воєвода 1926–1928 рр. Владислав Мех також мав безпосереднє відношення до України. Після закінчення Вищої торговельної школи у Лейпцигу 1901 р. протягом 1902–1905 рр. він перебував у Києві, був чільним діячем Польської соціалістичної партії (ППС), учасником революції 1905–1907 рр. – отже, людиною, біографія якої була пов'язана з українськими теренами, й проблеми України були йому добре відомі[19].

Багатолітній волинський воєвода Генрик Юзевський був уродженцем Києва, випускником університету св. Володимира у Києві й навіть товаришем міністра внутрішніх справ Української Народної Республіки 1920 р.[20]

Як зауважує В.Менджецький, на противагу більшості польських урядовців як центральної, так і регіональної адміністрації, для Меха і Юзевського українці були окремим народом, який мав право культивувати власні культуру і мову. Єдиний шлях до успішного розв'язання української проблеми Юзевський і його співпрацівники вбачали в діяльній участі поляків у процесі формування новочасної, розвинутої української нації. Лише це, здавалося, гарантувало убезпечення від набування українським національним рухом виразного антипольського спрямування. Поляки, виказуючи повагу українцям й допомагаючи їм у віднайденні власної ідентичності, повинні були підказувати, що спільна місія обох націй полягала у спільному поборюванні смертельного ворога – імперської Росії – у дусі угоди Пілсудського–Петлюри 1920 р.[21] Досягнення цієї мети мало відчинити шлях до будівництва незалежної Української держави зі столицею у Києві. Від українців, котрі опинились у межах II Речі Посполитої, волинська санація домагалася громадянської лояльності й визнання прав Польщі щодо Галичини й Західної Волині. У відповідь на таку лояльність воєводська адміністрація Г.Юзевського ладна була підтримувати українські суспільні, культурні, господарські й навіть політичні ініціативи. Підтримувала участь місцевих українців у діяльності самоврядування на всіх щаблях[22].

Вочевидь проукраїнські симпатії й проекти Г.Юзевського наштовхувалися на потужну протидію місцевих польських «кресовяків» і, зокрема, римо-католицького кліру Волині. Для єпископа А.Шельонжка, ксьондза Ф.Шнарбаховського, Т.Двораковського, Т.Крижановського, Б.Подгорського, М.Янушайтіса, С.Красіцького й багатьох інших представників польської еліти регіону Волинь аж ніяк не була «польсько-українською» територією, а лишень польською. Отже, українці не були братнім народом, який розбудовував і формував спільний з поляками волинський світ, а лише потужною стихією, яка прагнула обернути Волинь на суто українську територію й у такий спосіб усунути з регіону будь-які ознаки польськості. У такому разі єдиною позицією, яку належало прийняти, ставав захист регіону від внутрішнього ворога – українців[23].

Першим очільником Львівського воєводства був К.Грабовський, який очолював його від 23 квітня 1921 р. до 30 червня 1924 р. Його наступником на цій посаді (до 4 грудня 1924 р.) став С.Зімни. Далі керівниками Львівського воєводства були: П.Гарапіх (30 грудня 1924 р. – 29 липня 1927 р.); П.Дунін-Борковський (1890–1949; до 30 квітня 1928 р.); В.Голуховські (1888–1960; 9 липня 1928 р. – 29 серпня 1930 р.); Б.Наконєчніков-Клюковські (1888–1962; 30 серпня 1930 р. – 6 липня 1931 р.); Ю.Рожнєцкі (6 липня 1931 р. – 30 січня 1933 р.); В.Беліна-Пражмовські (1888–1938;

31 січня 1933 р. – 14 квітня 1937 р.); А.Білик (1889–1939; 17 квітня 1937 р. – 17 вересня 1939 р.)[24]. Останній львівський воєвода д-р А.Білик покінчив життя самогубством в Угорщині восени 1939 р. за умов краху II Речі Посполитої й спричиненою цим страхітливою депресією багатьох її чільних політиків.

З керівників Львівського воєводства чи не єдиною особою, виразно налаштованою на діалог з українською стороною, був польський політик консервативного спрямування П.Дунін-Борковський. І.Кедрин-Рудницький недвозначно зараховував його до нечисленних «білих круків» тогочасного польського суспільства і його політичної еліти, які прагнули діалогу з українцями й опрацьовували засади зближення та порозуміння двох народів у межах Польської держави. Нетривале врядування Дуніна-Борковського у Львові пояснювалося, за словами колишнього воєводи, тим, що «вигризли його зі Львова керівники різних польських організацій, які засипали Варшаву скаргами на Борковського, оскільки він "братається" з українцями й підбурює їх проти Польщі»[25]. Польський політик був постійним учасником приватно-товариських польсько-українських зустрічей, де контактували налаштовані до діалогу з українцями представники польського поміщицтва й представники українського політичного і господарського світу II Речі Посполитої. У 1931 р. П.Дунін-Борковський опублікував у варшавському часописі «Droga» свою знакову статтю «Директиви програми польсько-українського зближення»[26].

Згідно з даними перепису від 30 вересня 1921 р., Тарнопольське воєводство охоплювало площу 16 240 кв. км і поділялося на 17 повітів. У воєводстві було 35 міст і 1076 сільських гмін (громад) з загальною кількістю населення 1 428 520 осіб, з яких у містах проживало тільки 203 769 осіб. Щільність населення становила 88 осіб на 1 кв. км. Греко-католиків було 847 907, римо-католиків – 447 810 осіб. Визнавали себе поляками 642 546, українцями – 714 031 осіб[27].

Апарат державного управління становив собою диференційовану систему органів. Відповідно до територіального поділу країни управління поділялося на центральне і територіальне (місцеве).

У воєводстві територіальне управління складалося з урядової адміністрації та самоврядування. Очолював Тарнопольську урядову адміністрацію (Тарнопольське воєводське управління) воєвода, якого, як зауважувалося вище, призначав міністр внутрішніх справ Польщі. Воєвода представляв на території воєводства варшавський уряд. Тарнопольське воєводське управління поділялося на загальну (політичну) і спеціальну адміністрації. Загальна адміністрація виконувала завдання, котрі належали до компетенції МВС. Спеціальна адміністрація виконувала функції інших відомств. Принагідно зауважимо, що в попередній період на території західноукраїнських земель діяли тимчасові органи військової та цивільної адміністрації. Новостворений у 1921 р. орган державної влади й управління II інстанції на чолі з воєводою заступив на території колишньої Австро-Угорської імперії галицьких намісників, а на територіях колишньої Російської імперії – генерал-губернаторів[28].

Система урядового управління була організована таким чином, що деякі сектори (польською – wydziały; надалі – виділи-сектори) спеціальної адміністрації були об'єднані з органами загальної адміністрації, за винятком виділів промисловості і торгівлі, сільського господарства, засобів сполучення, соціального забезпечення, а також питань, пов'язаних з віросповіданням, мистецтвом і культурою. Решта виділів

спеціальної адміністрації мала самостійну структуру територіальних органів. Такий поділ робив загальну адміністрацію об'єднаною, а спеціальну – необ'єднаною.

Органами загальної адміністрації на території воєводства були власне воєводства, на території повітів – староства. Повітовий староста очолював орган загальної адміністрації І інстанції (старостат), воєвода – орган загальної адміністрації ІІ інстанції (воєводство). Також на території Тарнопольського воєводства, як і по всій Польщі, деякі міністерства в повітах могли мати власні органи, які не були об'єднані з органами загальної адміністрації. Такі управлінські структури діставали назву органів необ'єднаної адміністрації. До 1933 р. воєводство поділялося на повіти, міські і сільські гміни (громади). 1933 р. ухвалено Закон «Про часткову зміну устрою територіального самоврядування», який вносив корективи до системи органів місцевого самоврядування на території всієї ІІ Речі Посполитої. Цим актом було запроваджено чотириступеневий територіально-адміністративний поділ, який до того існував лише на території колишньої російської займанщини. Новий закон дозволяв організовувати так звані збірні сільські громади – волості, які адміністративно об'єднували кілька окремих сіл, хуторів, присілків.

Воєвода як представник центрального уряду у воєводстві виконував і контролював усі розпорядження Ради Міністрів. Особливо воєвода опікувався справами охорони суспільного ладу та громадського порядку, сферою національно-релігійних стосунків. Виконуючи адміністративні функції на підвладній території, він своїми розпорядженнями сприяв регулярному набору до війська, а за потреби – навіть проведенню мобілізації. Він же здійснював нагляд в останній інстанції за діяльністю гмін, міських органів самоуправління (з питань виборів до гмін і міських рад), вирішував фінансові питання. У сфері соціального забезпечення воєвода наглядав за виконанням підприємцями й робітниками розпоряджень про трудові взаємовідносини, затверджував тарифи плати за житлові приміщення. У другій інстанції відав проведенням профілактичних і лікувальних заходів, санітарною інспекцією, перевіряв роботу медичних закладів тощо.

Поділялося Тарнопольське воєводське управління, як уже згадувалося, на виділи (сектори), які своєю чергою поділялися на відділи, а ті за потреби – на реферати. Структура воєводського управління протягом 1921–1939 рр. змінювалася несуттєво. Так, у 1921–1924 рр. воєводське управління складалося з десяти виділів: президіального, адміністративного, самоуправління, бюджетно-господарського, віросповідання, сільськогосподарсько-ветеринарного, промислово-торгового, праці і соціальної опіки, суспільного здоров'я, окружної дирекції суспільних робіт. У 1924–1929 рр. кількість виділів зменшилася до семи. Президіальний виділ (до якого окремою структурною одиницею входив відділ суспільної безпеки) був поділений на два окремі виділи. Бюджетно-господарський, релігійний і промислово-торговий виділи ліквідовано, а замість них утворено відповідні відділи в інші виділах. До 1936 р. у такий спосіб кількість виділів воєводського управління час від часу зменшувалася чи збільшувалася. У 1936–1939 рр. існувало лише сім виділів. 1935 р. було ліквідовано адміністративний виділ, який увійшов до складу загального виділу як відповідний відділ. Також було перейменовано технічний виділ на виділ шляхів сполучення і будівництва (комунікаційно-будівельний)[29].

Виділи, відділи і реферати очолювали начальники і референти, на допомогу яким призначалися відповідні канцелярські працівники – інспектори, секретарі, друкарки. Усі службовці воєводського управління й підпорядкованих йому органів зараховувалися до штату Міністерства внутрішніх справ. Виняток становили окремі фахівці – інженери, лікарі, ветеринари та ін., вони перебували у штатах галузевих міністерств. Усі виділи та їхні службовці не мали права виступати самостійно, а діяли тільки від імені воєводи. Усі розпорядження та кореспонденція виходили за підписом воєводи, що робило його єдиним начальником у всіх сферах життєдіяльності воєводства.

Воєвода призначав і переміщував на інші посади підлеглих йому службовців, а виділам давав розпорядження й вказівки; також він розглядав скарги на постанови й розпорядження повітових органів адміністрації, органів самоврядування, контролював їхню діяльність, а за потреби скасовував їхні постанови. Довідатися про загальнообов'язкові постанови й розпорядження воєводи можна було в друкованому урядовому воєводському органі – «Воєводському віснику». Заступником воєводи був віце-воєвода, якого теж призначав міністр внутрішніх справ за погодженням його кандидатури з прем'єр-міністром[30].

Для виконання доручень і розпоряджень воєводи кожен виділ мав чітке розмежування певних компетенцій і функцій. Так, президіальний (загальний) виділ займався фінансово-господарськими справами, питаннями особового складу воєводського управління. Важливе місце в структурі воєводського управління посідав виділ безпеки, який опікувався політичними й національними питаннями, пресою, товариствами, політичними організаціями, профспілками. Він же контролював діяльність усіх легальних партій. Виділ безпеки провадив боротьбу проти проявів національно-визвольного руху на місцях, займався справами іноземців і питаннями прикордонної служби. Виділ самоврядування здійснював контроль за діяльністю повітових органів самоврядування, перевіряв господарську діяльність останніх, контролював роботу комунальних підприємств. Адміністративний – займався питаннями громадянства, зміною конфесійної належності та прізвищ, належністю до громад і рухом населення; здійснював нагляд за історичними пам'ятками та післявоєнною відбудовою; контролював кримінально-адміністративні правові органи (юстицію), які разом із судами та прокуратурою здійснювали каральні функції (це могли бути штрафи або кількамісячний арешт). Виділ охорони здоров'я керував діяльністю державних і приватних медичних закладів, слідкував за санітарним станом лікарень і санаторіїв. Призовом до армії опікувався військовий виділ, до компетенції якого належала також організація допризовної підготовки молоді, звільнення від військової служби та покарання за ухиляння від неї. Виділ землеробства займався охороною лісів, меліораційними роботами, сільськогосподарською освітою. Виділ праці та соціальної опіки – питаннями організації та нагляду за діяльністю товариств і установ суспільної опіки (будинки інвалідів і для літніх людей), опікувався дітьми, матерями, молоддю, інвалідами війни, еміграцією сезонних робітників. Також цей виділ брав активну участь у розв'язанні конфліктів між робітниками і працедавцями, вирішував проблеми безробіття, утворюючи нові робочі місця, відшукував кошти для організації публічних робіт.

У повітах органами загальної адміністрацій І інстанції були староства, які очолювали повітові старости. Повіти поділялися на міські та сільські гміни (громади), де

функції органів загальної адміністрації виконували органи місцевого самоврядування, що підпорядковувалися органам загальної адміністрації І та ІІ інстанції (тобто старостві й воєводству). Староста призначався міністром внутрішніх справ, а підпорядковувався (разом із підлеглим йому управлінським апаратом) воєводі. На території повіту староста виконував функції, аналогічні до функцій воєводи у воєводстві, – очолював апарат урядової адміністрації на території повіту, наглядав за діяльністю всіх органів державного управління в повіті, представляв державну владу в повіті. Також він очолював і керував діяльністю органів територіального самоврядування – повітових рад і повітових виділів.

Органами загальної адміністрації І інстанції в міських повітах були гродські (від пол. grod – місто) староства з гродським старостою на чолі, які призначалися міністром внутрішніх справ і підпорядковувалися воєводі. Статус міських повітів діставали міста з населенням понад 75 тис. осіб. На території західноукраїнських земель такий статус мало тільки місто Львів.

Апарат староства поділявся на реферати (загальний реферат, реферат безпеки, адміністративний реферат тощо), подібно до воєводського поділу на виділи. Кількість посад у староствах Тарнопольського воєводства 1921 р. коливалася від 13 до 18 осіб. Найбільший штат мали Тарнопольське і Бродське староства – по 18 посад, Золочівське – 17, Бережанське – 15, у інших – 13-14 посад[31].

Староства як підпорядковані воєводі органи мали виконувати його постанови і розпорядження. Так, наприклад, на виконання розпорядження воєводи від 9 березня 1923 р. усі воєводські старости Тарнопольського воєводства повинні були подавати дані щодо своїх повітів. У звітах вимагалося навести таку інформацію: загальну чисельність мешканців повіту; національний, релігійний і мовний склад населення; характеристику клімату, місцевості, шляхів сполучення; перелік продукції, яка виробляється на підприємствах і вирощується в сільському господарстві; кількість шкіл, освітніх товариств, музеїв; наявність санітарних закладів і установ соціальної допомоги. Ці дані старости мали надсилати до президіального виділу у двотижневий термін. Так, у звіті старости Заліщицького повіту повідомлялося: «Кількість населення становить 67 048 душ; з них поляків – 22 802 осіб, українців – 38 021 осіб, євреїв – 6 225 осіб; даних про релігійний і мовний склад немає через те, що збірник останнього перепису ще не видано; клімат помірний, зими – острі, літа – теплі та сухі; місцевість горбиста без лісів, майже усі села розташовані в долинах або ярах, тому добре захищені від вітрів; залізниця перетинає повіт у напрямку до Чорткова; сільськогосподарської продукції (зернових і овочів) є багато, а експорт їх на високому рівні; в Заліщиках діє Семінаріум для вчителів, 7-класна народна школа (чоловіча та жіноча), у Тлустому – 5-класна народна школа, і в кожному селі повіту народна школа сільського типу, з закладів просвітницьких у Заліщиках діє українська "Просвіта"; санітарний стан у повіті задовільний, у місті є 1 аптека та 4 лікарі, у Тлустому – 1 аптека та 1 лікар; з державних установ у повіті діють – староство, повітовий суд, інспекторат скарбовий, каса скарбова, повітова комендатура державної поліції, управління державних доріг, відділ обліку земельного податку, інспекція таможної охорони, залізодорожне бюро, поштове відділення і телеграф, управління містом, повітова каса хворих; усі державні установи і відділи, крім залізодорожнього бюро і управління містом, розміщені у найнятих приміщеннях; з громадських закладів є: в Заліщиках громадський

шпиталь, єврейська парова баня, у Тлустому – єврейська баня» (збережено стиль документа. – *Авт.*)[32].

Після отриманні подібних звітів від підвладних йому староств воєвода повинен був подавати річні звіти цілого воєводства, як вимагав того Президент II Речі Посполитої. Відповідне розпорядження «Про організацію і діяльність загальної адміністрації» було видане 19 січня 1928 р. Воно було спрямоване на централізацію державної влади на місцях, а керівництво країни мало повнішу інформацію щодо стану справ у кожному воєводстві, це дозволяло ефективніше здійснювати управління та вносити необхідні зміни для його покращення.

На прикладі діяльності Тарнопольського воєводського управління можна стверджувати, що польська влада на місцях користувалася потужним впливом саме завдяки структурованому державному апаратові управління, який мав великі повноваження. Воєвода, який повністю підпорядковувався центральній владі, зводив до мінімуму роль органів місцевого самоврядування в керівництві воєводством, а всі розпорядження, що їх видавали органи самоврядування, могли бути скасовані воєводою як такі, що суперечать політичному курсові Варшави щодо західноукраїнських земель. Структура воєводського управління була побудована таким чином, щоб максимально керувати всіма сферами життя на місцях, а у разі прояву непокори – оперативно придушувати їх. Саме для ефективного керівництва на всіх рівнях перевага надавалася службовцям польського походження або особам, лояльним до польської влади.

Посилання до розділу 12

1 *Witkowski W*. Historia administracji w Polsce 1764–1989 / Wojciech Witkowski. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007. – S.322-323.
2 *Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M*. Historia ustroju i prawa polskiego. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1993. – S.504.
3 *Prawo* polityczne Rzeczypospolitej Polskiej 1918–1939: Wybór źródeł / Prolog, wybór, oprac. i indeksy W.Sudnik. – Warszawa, 2002. – S.308.
4 *Witkowski W.* Historia administracji w Polsce 1764–1989. – S.325, 328.
5 *Kozyra W.* Urząd wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939. – Lublin, 1999. – S.11.
6 *Witkowski W.* Historia administracji w Polsce 1764–1989. – S.331.
7 *Kozyra W.* Urząd wojewódzki w Lublinie w latach 1919–1939. – Lublin, 1999. – S.26.
8 *Witkowski W.* Historia administracji w Polsce 1764–1989. – S.333.
9 *Kallas M*. Historia ustroju Polski X–XX w. – Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1996. – S.334.
10 *DzURP*. – 1928. – Nr.11. – Poz.86.
11 *Kallas M*. Historia ustroju Polski X–XX w. – S.334.
12 *Witkowski W.* Historia administracji w Polsce 1764–1989. – S.335.
13 *Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M*. Historia ustroju i prawa polskiego. – S.535-536.
14 *Encyklopedia* Historii Drugiej Rzeczypospolitej / Redakcja Naukowa: A.Garlicki, Z.Landau, W.Roszkowski, P.Stawecki, J.Tomaszewski. – Warszawa: Wiedza Powszechna, 1999. – S.57.
15 Див.: *Mędrzecki* Włodzimierz. Inteligencja polska na Wołyniu w okresie międzywojennym. – Warszawa: Wydawnictwo Neriton; Instytut Historii PAN, 2005. – S.35-36.

16 *Funkcjonariusze* państwowej służby cywilnej. Wyniki spisu ze stycznia 1923 roku // Statystyka Polski. – Warszawa, 1925. – T.6. – S.26-31.
17 *Mędrzecki* Włodzimierz. Inteligencja polska na Wołyniu w okresie międzywojennym. – S.38.
18 Див.: *Українська* Центральна Рада: Док. і матеріали: У 2 т. / Ін-т історії України НАН України; ЦДАВО України; Упоряд.: В.Ф.Верстюк (кер.) та ін.; Редкол.: В.А.Смолій (відп. ред.) та ін. – К.: Наук. думка, 1997. – Т.2: 10 груд. 1917 р. – 29 квіт. 1918 р. – С.386-387; *Кучерук О.* Київ 1917–1919: Адреси. Події. Люди. – К.: Темпора, 2008. – С.70-71.
19 Див.: *Mędrzecki* Włodzimierz. Inteligencja polska na Wołyniu w okresie międzywojennym. – S.310.
20 Див.: *Kęsik J.* Zaufany Komendanta: Biografia polityczna Jana Henryka Józewskiego 1892–1981. – Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1995. – 214 s.
21 *Mędrzecki W.* Województwo Wołyńskie 1921–1939: Elementy przemian cywilizacyjnych, społecznych i politycznych. – Wrocław; Warszawa; Kraków; Gdańsk; Łódź: Zakład Narodowy imienia Ossolińskich, Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, 1988. – s.147-148.
22 Ibid.
23 *Mędrzecki W.* Inteligencja polska na Wołyniu w okresie międzywojennym. – S.212-213.
24 *Mazur G.* Życie polityczne polskiego Lwowa 1918–1939. – Kraków: Księgarnia Akademicka, 2007. – S.34.
25 *Kedryn I.* Białe kruki // Kultura (Paryż). – 1977. – Nr.10 (361). – S.76.
26 *Dunin-Borkowski P.* Wytyczne programu zbliżenia polsko-ukraińskiego // Nie jesteśmy ukrainofilami: Polska myśl polityczna wobec Ukraińców i Ukrainy: Antologia tekstów / Pod red. P.Kowala, J.Ołdakowskiego, M.Zuchniak. – Wrocław: Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego, 2008. – S.115-125.
27 *Statystyka* Polski. Główny urząd statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej. – T.XXIX. – S.3, 20-21, 82.
28 Див.: *Стронський М.* Тарнопольське воєводство в складі Другої Речі Посполитої (1921–1939) // Pamiętnik Kijowski / Stowarzyszenie Uczonych Polskich Ukrainy; Pod. red. H.Strońskiego. – Kijów, 2004. – T.7: Polacy na Podolu. – С.191.
29 Там само. – С.192-193.
30 Там само. – С.193.
31 Там само. – С.194.
32 Там само. – С.195.

Розділ 13. Державний устрій Підкарпатської Русі – Карпатської України (1919–1939 рр.)

Р о з п о р я д ж е н н я.

правительства Підкарпатської Руси

з дня

про державну і урядову мову на Підкарпатської Руси.

Правительство Підкарпатської Руси розпоряджає на основі

§ 1.

До визначення законом Підкарпатської Руси, при захованні постанови 2. уступ 27 конституційного закона про автономію Підкарпатської Руси — державною і урядовою мовою на Підкарпатській Руси : мова українська.

§ 2.

Це розпорядження набуває обовязуючу силу днем оголошення. Переведуть його всі міністри.

УКРАЇНСЬКА ПРЕСОВА СЛУЖБА. Ч. 11/38

Українське видання.

Заступництво на Німеччину. Берлін, 5.листопада 1938

ДО ВСІХ ГРОМАДЯН КАРПАТСЬКОЇ УКРАЇНИ.

"Українська Пресова Служба" дістала від уряду Карпатської України до поширення наступний зазив:

Ми, Уряд Підкарпатської Русі, яку велико-держави, що встановили остаточні границі дня 2.падодиста 1938 у Відні, назвали її природно - Карпатською Україною, звертаємося в цю вирішальну хвилину з гарячим закликом до Вас, Браття і Сестри.

Відорвання споконвічних наших городів Ужгороду й Мукачева від Карпатської України, це зранення нашої Батьківщини. Але в цій важкій хвилі памятаймо те, що коштом тієї нашої рани здобуто українську державну самостійність. Цей важкий удар, який стрінув нас, не захитає нашої волі сповнити те велике завдання, яке оце поставила перед нами історія.

Супроти нового стану річей столицю нашого Краю переносимо з забраного Ужгороду до Хусту, до того міста, в якім 21.січня 1919 року проголошено перше бажання нашої самостійности.

Ми рішили взятися за історичний труд будови нашої обкроєної, однак до самостійности піднесеної Країни.

Між Вами ходять аґенти чужих інтересів, які застрашують Вас, що ми на нашій обкроєній землі не зможемо жити, бо не буде з чого жити й на чім працювати. Та таке твердити може лише Ваш ворог, що хотів би підчинити цілу нашу землю пануванню тих фальшивих"приятелі", які сьогодні забрали наші прадідні міста, хоч їм ті міста непотрібні, ні не принесуть їм ніякої користи.

Ви повинні це знати, що наші вороги хотіли забрати всі скарби нашої землі, які забезпечать нам краще життя.-

До розбудови нашої країни маємо забезпечені услівя, себто капітал і працівні сили, які допоможуть Вашій Владі повести Вас до кращої будучности.-

Наша самостійна держава дає нам не тільки культурну і політичну свободу, але й забезпечує також для всіх нас хліб і працю. Вже цього року приступимо до будовання нових доріг і залізниць. Закликаємо Вас усіх, свідомих Братів і Сестер, щоб Ви в початках нашої самостійности показали себе гідними свободи й помагали Владі в розбудові нашої держави.

Хай пропадуть всякі релігійні, язикові й клясові спори, які до сьогодні викликували між нами вороги нашого народу.-

ЄДНІСТЬ НАШОГО НАРОДУ, СПОКІЙ І ПОРЯДОК СТАНУТЬ НАЙПЕВНІШОЮ ЗАПОРУКОЮ СКОРОГО РОЗВИТКУ НАШОЇ ДЕРЖАВИ.

Історія признає правду тим, що вміють за неї постояти. Тому постіймо й ми за свою правду. Для всіх наших дальших дій, які ми підприймемо у виконанні наших обовязків, очікуємо твердого морального опертя населення Карпатської України і всього Українського Народу.

БОЖЕ НАМ ДОПОМОЖИ СПОВНИТИ НАШ ВІДПОВІДАЛЬНИЙ ТРУД!

в.р.Др.Авг. В о л о ш и н.
Премієрміністер.

Ужгород, 3.XI.1938.

1. Розгляд питання про державну належність Закарпаття

Закарпаття як найзахідніша частина українських земель, автохтонне населення якого становили русини-українці, до розпаду Австро-Угорської монархії входило до її складу під назвою Угорська Русь. Наприкінці жовтня 1918 р. внаслідок воєнної поразки у Першій світовій війні та під тиском національно-визвольної боротьби народів, які населяли Австро-Угорщину, одна з наймогутніших в Європі монархій розпалася. Перед закарпатськими українцями відкрилися можливості національного самовизначення.

На численних мітингах і зборах поступово викристалізовувалися політичні орієнтації щодо майбутнього краю. Показником суспільної думки стосовно самовизначення й державності краю були численні резолюції, звернення й петиції народних рад. Вони масово створювались як органи політичного життя. Найвпливовішими серед народних рад виявилися Пряшівська, Хустська й Ужгородська.

Аналіз рішень і резолюцій народних рад на Закарпатті показує, що визначальний напрям політичної орієнтації русинів-українців був проукраїнський. Єднання зі своїми братами-українцями по той бік Карпат, злуки з Україною вимагали численні ради починаючи зі Старолюбовнянської (згодом – Пряшівської), що ухвалила одне з перших таких рішень ще 8 листопада 1918 р. – «Маніфест до русинів Угорщини», і до історичної за своєю значущістю резолюції Всенародних зборів угорських русинів 21 січня 1919 р. у Хусті[1]. Це бажання закарпатців вийти зі складу Угорщини й возз'єднатися зі своїми братами-українцями було цілком природним.

Однак існували й інші погляди щодо майбутнього краю. Зокрема, досить широкі верстви інтелігенції та переважно міського населення – угорців, євреїв, німців, змадяризованих русинів Ужгорода, Мукачева, Берегова – прагнули залишити Закарпаття у складі Угорщини. Тим більше що в країні була повалена монархія та проголошена Угорська Народна Республіка. До влади прийшов

ліберальний уряд на чолі з М.Карої, програма якого передбачала «всім народам надати максимальну волю та права, але в єдиній Угорщині»[2]. Створена на початку листопада 1918 р. в Ужгороді Рада угорських рутенів, до якої ввійшли переважно священики греко-католицької церкви, ухвалила рішення щодо цілісності Угорщини і програму розвитку Закарпаття в її складі із забезпеченням прав «нашого угрорусского народа»[3].

Подібні рішення в листопаді–грудні 1918 р. було схвалено на зборах у Мукачеві, Берегові, Вілоку. А в західних районах, зокрема на Пряшівщині, було чимало тих, хто вимагав приєднання до Чехословаччини. Нарешті, були й такі політичні діячі (у східних районах), які доводили доцільність приєднання Закарпаття до Румунії або створення окремої держави русинів[4].

Не було єдності щодо долі Закарпаття і серед численної, особливо в США (близько 400 тис. осіб), карпаторуської еміграції, яка відіграла значну роль у вирішенні питання про державну належність і статус рідного краю. Зокрема, у середовищі закарпатської еміграції в США були впливові сили, які виступали за приєднання Закарпаття до Росії, і лише більшовицький переворот і вихід Росії зі світової війни зробили ці наміри примарними.

На травень 1918 р. припадають перші контакти лідерів закарпатської еміграції з провідниками національно-визвольного руху чехів і словаків, зокрема, з Т.Г.Масариком, який перебував тоді в США. Починає визрівати чехословацький варіант щодо майбутнього Закарпаття. Згодом прийняття підкарпатських русинів до «Демократичної унії Середньої Європи», утвореної в жовтні 1918 р. у Філадельфії, переговори керівників Американської народної ради угорських русинів із головою Унії Т.Масариком і президентом США В.Вільсоном сприяли тому, що під час плебісциту, проведеного в США 13 листопада 1918 р., 67,2% представників закарпатської еміграції проголосували за приєднання Закарпаття до Чехословаччини на правах широкої автономії (за об'єднання краю з Україною висловилося 28,5% делегатів, за його повну незалежність – 2,5%, а за залишення в складі Угорщини – лише 0,8%)[5].

Щоб зберегти у цій складній ситуації Закарпаття в складі Угорщини, уряд М.Карої змушений був швидко реагувати на розвиток подій. На початку грудня 1918 р. він опублікував указ про право всіх неугорських народів на самовизначення і, зокрема, призначив уродженця Закарпаття О.Сабова спеціальним міністром у справах русинів. О.Сабову було доручено разом зі створеною в Будапешті проугорською Руською Народною Радою підготувати законопроект про автономію Закарпаття. Для обговорення й схвалення законопроекту про утворення в складі Угорщини нової адміністративної одиниці – Руської Країни – 10 грудня в Будапешті було скликано нараду. На неї прибуло майже 200 представників закарпатської інтелігенції[6]. Це зібрання ще раз засвідчило розходження в поглядах і водночас зростання національної самосвідомості й активізацію політичних позицій інтелігенції Закарпаття. Більшість учасників наради піддала критиці законопроект і вимагала його обговорення та вирішення долі рідного краю в самому Закарпатті, зокрема на народних зборах у Мукачеві або Хусті. Хоч угорський уряд і погодився на це, але під впливом посилення на той час антиугорських настроїв у закарпатському суспільстві, що засвідчили, між іншим, рішення про злуку з Україною народних зборів (рад) у Хусті, Сваляві, Мараморош-Сігеті й інших містах Закарпаття, 21 грудня 1918 р. угорський парламент видав Народний закон № 10 «Про автономію Руської Нації, що проживає в Угорщині».

2. Руська Країна

Цим законодавчим актом, що складався з 12 параграфів і набув чинності в день його опублікування – 25 грудня 1918 р., передбачалося створення з комітатів Мараморош, Угоча, Берег і Унг, заселених русинами, так званої автономної Руської Країни (щодо впорядкування території, заселеної також переважно русинами в жупах Земплин, Шарош, Абауй-Торна та Спіш, на яку претендувала Словаччина, то це питання залишалося відкритим до укладення загального миру). У законі підкреслювалося: «Руській Нації, що живе в рамках Угорщині, належить повне право самоврядування в ділянках внутрішньої адміністрації, законодавства, публічного шкільництва й навчання, її народної культури, практикування і навчання релігії та вживання мови, і то так законодавча влада, як і виконавча, для яких є міродатні постанови, визначені в цьому законі»[7].

Декларувалося, що державні землі, шахти, ліси переходять у володіння законного представництва руської політичної нації, але залишаються власністю Угорщини. Закон визначив таку структуру законодавчих органів Руської Країни: верховна влада належить народним зборам, що обираються на підставі загального, таємного, рівного і прямого голосування. Спільні з Угорською Народною Республікою справи (закордонні, військові, фінансові, господарські, цивільно-громадянські й кримінально-правові тощо) вирішує угорський парламент, в якому мають бути представлені й депутати від Руської Країни. Виконавчими органами управління автономного краю стали створене в Будапешті під керівництвом О.Сабова Міністерство для Руської Країни та Державне намісництво (адміністрація), очолювана губернатором. Ним був призначений адвокат А.Штефан. Адміністрація Руської Країни, місцем перебування якої стало Мукачево, знаходилася під наглядом й контролем міністерства в Будапешті. Органом законодавчої влади Руської Країни мав стати Руський народний сойм, який обирався шляхом загального, таємного, рівного й прямого голосування[8].

Цей закон був реалізований лише частково. Зокрема, 5 лютого 1919 р. був затверджений тимчасовий орган управління Руською Країною – Урядова рада з 42 представників чотирьох комітатів на чолі з О.Сабовим (його заступником став А.Штефан), а 4 березня проведені вибори до Народного сойму («Руського собору») – обрано 36 депутатів. 12 березня вони висунули вимогу: протягом 8 днів установити кордони автономної одиниці – Руської Країни – і передати їм владу. Уряд М.Карої не виконав цю вимогу.

Закон №10 УНР був, безперечно, кроком вперед у розвитку угорської державності – вперше за майже тисячолітній період співжиття угорців і русинів у одній державі останнім де-юре надавались автономні права. Однак автономія, переважно культурно-національна, що надавалася закарпатцям цим законом, була досить обмеженою. Адміністрація автономного краю знаходилася під постійний контролем міністра Руської Країни, що повинен був «керувати автономними справами» із Будапешта і був підзвітний урядові УНР, а більшість принципово важливих справ державного будівництва залишалася в компетенції угорських властей. Як зазначав один із учасників тих подій закарпатський дослідник І.Кондратович, «ся автономія була лиш на папері, бо мадяри в дійсності не хотіли видати власть (imperium) до рук руського міністра»[9].

Не була чітко визначена законом і територія Руської Країни як один із необхідних атрибутів державності: до автономії були включені лише чотири з восьми комітатів (жуп) Закарпаття, а вирішення долі інших територій відкладалося на потім.

Тому не дивно, що закон про автономію Закарпаття в складі Угорщини не дістав підтримки в більшості населення краю. У містах і селах ширився рух за проведення революційних реформ у галузі сільського господарства й промисловості, за демократизацію суспільного життя і кардинальне вирішення питання щодо належності краю. Повсюдно лунали вимоги про приєднання Закарпаття до України[10].

3. Гуцульська республіка

У політичних подіях краю кінця 1918 – початку 1919 р. важливе місце посідає Гуцульська республіка, проголошена 8 січня 1919 р. в с. Ясіня. Влада її поширювалася на східні регіони Закарпаття. Серед населення цього гірського регіону, яке мало значно ширші зв'язки з Галичиною, ніж, приміром, з низинними районами Закарпаття, панували найрадикальніші настрої. Ще на початку листопада 1918 р. на загальних зборах була створена одна з наймасовіших рад – Гуцульська Народна Рада із центром у с. Ясіня. До її складу входило 46 членів, які представляли інтереси різних груп гуцульського населення: близько 30 селян, 10 робітників, кілька осіб від інтелігенції. На чолі Української Народної Ради в Ясіні стояли досвідчені політичні діячі С.Клочурак, Д.Нямещук, три брати Климпуші (Дмитро, Іван, Василь) тощо. Як вищий законодавчий орган, Ясінська Рада організовувала всі структури управління в селищі. Було обрано виконавчий орган – Головну управу в складі 12 осіб, що складалася з декількох комісій для керівництва окремими галузями діяльності, проведено підготовчу роботу для здійснення аграрної реформи, налагодженню контролю над виробництвом і т. д. Цікаво, що вже на першому засіданні Гуцульська Народна Рада обрала делегацію для поїздки до Станіслава і встановлення зв'язків зі Західно-Українською Народною Республікою та переговорів про приєднання східних районів Закарпаття до ЗУНР. Приймаючи делегацію від Ясінської Ради, голова уряду ЗУНР С.Голубович підкреслив: «Ви є першими посланцями із-за Карпат...»[11].

Важливу роль у діяльності Ясінської Народної Ради та виконавчих органів влади відігравала створена переважно з колишніх військовополонених Народна сторожа на чолі з С.Клочураком. Вона фактично прибрала до своїх рук функції угорської армії та жандармерії, які радше грабували населення східних регіонів Закарпаття, ніж захищали його інтереси.

Угорська влада була занепокоєна активної діяльністю Ясінської Народної Ради і наприкінці грудня 1918 р. направила до Ясіня війська для «наведення порядку». Почалися розправи над мирними жителями, Рада була розпущена. У відповідь на репресивні дії угорських властей населення озброювалося й у різдвяну ніч 1919 р. повстало. На допомогу повстанцям із Коломиї прибуло кілька сот січових стрільців. Спільними діями повстанців і січовиків протягом кількох годин були роззброєні угорські вояки, жандармерія і прикордонники, захоплені приміщення сільської управи,

жандармерії, пошта, залізнична станція. 8 січня 1919 р. на загальних зборах жителів Ясіня і навколишніх сіл було відновлено Українську Народну Раду, яка проголосила самостійну й незалежну Гуцульську республіку й у спеціальному зверненні закликала населення Закарпаття до збройного опору угорському пануванню. Це звернення закінчувалося словами: «Най живе один великий український народ від Тиси аж по Чорне море і гори Кавказ! Най живе і пишається наша велика одноцільна Українська Республіка!»[12].

Проголошення Гуцульської республіки, керівники якої вважали її складовою частиною ЗУНР, стало важливим етапом не лише в розвитку суспільно-політичного життя на Закарпатті, а й загальноукраїнського державотворчого процесу. Було обрано тимчасовий парламент республіки в складі 42 осіб на чолі з колишнім головою Ясінської Народної Ради С.Клочураком і уряд, що складався з 30 осіб. Влада Гуцульської республіки поширювалася на порівняно невеликий регіон – це села Ясеня, Чорна Тиса, Лазещина, Стебний, Керелів, Кваси, Білин, Богдан, Луга, Відричка, Розтоки та деякі інші. Селище Рахів і Трибушани стали буферною зоною між силами республіки і румунськими військами, які наступали на Закарпаття з півдня[13].

У своїй практичній діяльності уряд Гуцульської республіки багато в чому використовував досвід роботи Західно-Української Народної Республіки. Це проявлялось як у розбудові державної служби і проведенні реформ, так і в організації збройних сил на кшталт галицьких січових стрільців. Зокрема, працівники різних служб нових органів влади, що протягом кількох днів повсюдно організовувалися, та особовий склад збройних сил – Народної оборони – складали присягу на вірність Гуцульській республіці. Державною мовою стала українська. Хто зі службовців не володів українською мовою, а бажав продовжувати працювати, повинен був протягом певного часу опанувати її.

З метою керівництва окремими ділянками в складі Ради було створено п'ять секцій: військова і зовнішніх зв'язків (керівник С.Клочурак-молодший), внутрішніх справ (Д.Іванюк), харчова (Ю.Кабалюк), господарська (І.Тимчук), освіти і шкільна (І.Марусяк-Кузьмич)[14]. Керівництво республіки працювало досить організовано й компетентно. Уже з перших днів діяльності органи нової влади велику увагу приділяли організації постачання населення продовольчими товарами, зокрема хлібом. Було взято під контроль усі запаси, розроблено план поповнення товарів, велася боротьба зі спекуляцією, проявами бандитизму. Допомагав у цій справі й уряд ЗУНР: із Коломиї та Станіслава до Ясіня надходило борошно, цукор, нафта та інші товари. Уряд Гуцульської республіки створив спеціальні робітничі загони, які відбудовували мости, налагоджували транспортний рух, зв'язок тощо. З настанням весни головну увагу було приділено проведенню весняних робіт на ланах, до яких залучалася і частина складу Народної оборони. З поля зору нових органів влади не випадали й такі питання, як організація охорони здоров'я, шкільництво, робота культосвітніх установ, які, зокрема, проводили агітацію за приєднання Закарпаття до України[15].

4. Всенародні збори угорських русинів

Історично зумовленим виявом національно-державницьких змагань корінного населення Закарпаття, його проукраїнських симпатій стали Всенародні збори угорських русинів, що відбулися 21 січня 1919 року в Хусті і в яких представники Гуцульської республіки відігравали значну роль. Підготовка до їхнього скликання розпочалася після звернення Мараморош-Сігетської Ради до інших народних рад Закарпаття, в якому, зокрема, зазначалося: «Треба нам зійтися на великі збори до Хуста у вівторок, 21 січня 1919 р. Там ми скажемо, з ким маємо жити. Запрошуємо на ті збори увесь руський народ. Просимо кожну сільську і кожну громадську Раду, щоб на ці збори вислала… своїх послів-делегатів, котрих народ обере… Обранці мають принести від сільської Ради посвідчення, що вони є послами… Це тут зробим – як маємо жити подумаєм, аби наші нащадки на нас не нарікали. Щоб ми славу і честь заслужили перед руським народом і перед усім світом. Покажім, що і ми такі люди, як другі! Самі будуймо свою майбутність!»[16]. У відповідь на це звернення, в якому пропонувалося від кожної тисячі жителів обирати одного делегата, повсюдно на Закарпатті наприкінці 1918 – на початку 1919 р. проходили збори. На них обиралися делегати на з'їзд у Хусті з настановою вимагати приєднання краю до України.

Незважаючи на різні труднощі як військово-політичного, так й економічного характеру, на 21 січня 1919 р. до Хусту прибуло 420 осіб, делегованих від 175 (з понад 400) населених пунктів Мараморoського, Березького, Угочанського й Ужанського комітатів Закарпаття, а також близько тисячі гостей з навколишніх сіл. Отже, якщо збори в Хусті й не були справді всенародними (делегати представляли лише частину населення Закарпаття – переважно його центральні та східні райони), усе ж безперечним є факт, що вони стали найбільш представницьким політичним форумом закарпатців у доленосний для їхнього краю час[17].

Доступні джерела, насамперед спогади учасників тих подій, свідчать, що на зборах панували урочиста обстановка й одностайність настроїв учасників. Так, один з очевидців згадує: «Голова зборів, доктор Михайло Бращайко (адвокат з Рахова, голова Хустської Народної Ради. – *Авт.*)… запитав народ: Куди ми хочемо прилучитися? До Угорщини? Чи, може, до Чехо-Словаччини? Чи до України? – До України! – закричали делегати»[18]. Практично кожен, хто виступав, вимагав возз'єднання Закарпаття з Україною.

Резолюція Хустського з'їзду була ухвалена одноголосно. Вона складалася, як свідчить наведений без скорочень дослідниками Закарпаття лише в останні роки «Протокол всенародних зборів угро-руського народу», що складався з семи пунктів:

«I. Всенародні збори угорських русинів-українців з дня 21-го януара 1919 р. висказують з'єднати всіх руинів-українців з комітатів Мараморош, Угоча, Берег, Унг, Земплин, Шариш, Спіш і Абауй-Торна і прилучення русинами-українцями заселених земель до Соборної України, просячи, щоби нова держава при виконуванню (переведенню) сеї злуки узгляднила особливе (окремішнє) положення угорських русинів-українців. Для того Всенародні збори заявляють, що русько-українських нарід Угорщини X (десятий) закон про Руську Країну, даний в Будапешті з року 1918-го, не признають законом, бо повстав без його волі і без заступництва народу.

II. З огляду на повисше рішення постановляють збори, що руський народ не пішле послів своїх до угорського парламенту.

III. Всенародні збори просять, щоби українські війська засіли землі, заселені русинами-українцями на Угорщині, і щоби засмотрили населення, живуче серед тяжких харчових відносин, поживою.

IV. Всенародні збори витають всі визволені народи австро-угорської монархії: Чехословаків, Югославян, Румунів, Поляків і Німців.

V. Дальше витають збори мадярське народне правительство на демократичних основах, що признало право самоозначення (саморозпорядження) народів і не уживало ніяких насильств проти політичного організовання єго правдивої волі.

VI. Дальше висказують збори подяку всім державам Антанти і їх союзникам, що боронили демократичний їх рух і вибороли пригнобленим народам свободу і просять, щоби помогли здійснити ухвалу Всенародних зборів.

VII. Народні збори вибирають для ведення справ русько-українську народню Центральну Раду із сто членів і уповномочують її заступати русинів на Угорщині все і всюди де сього потрібно проти інших народів і зробити все, що каждого часу в інтересі русько-українського народу уважає за потрібне…

По сему одноголосно вибрано Центральну Народну Раду (у складі 100 осіб. – *Авт*.). Председатель: Др Михайло Бращайко. Заступники пред. Еміліян Невицький, духовник з Уяку (Шаріш), Евген Пуза, сотник із Ізи і Іван Волощук, господар з Нанкова»[19].

На Всенародних зборах у Хусті була сформована делегація в складі Є.Пузи, І.Климпуша і С.Клочурака для ознайомлення української влади в Києві з волевиявленням закарпатців. Утім, делегація змогла дістатися лише до Станіслава, де її прийняв голова Національної Ради ЗУНР Є.Петрушевич, якому від імені закарпатських українців було передано «їхню тверду волю приєднати до України землю, на якій вони споконвіку живуть, як невід'ємну частку України»[20].

За деякими даними, про рішення Хустського з'їзду було повідомлено і Київ, зокрема телеграмою від Ю.Бращайка, і навіть владу радянської України в Харкові[21]. Наступного після Хустських зборів дня, 22 січня 1919 р., на Соборній площі в Києві, де відбувався історичний акт Злуки, представники ЗУНР уже говорили й від імені Закарпаття, хоча про рішення закарпатців у Хусті могли ще й не знати.

Проте цим історичним рішенням українського народу не судилося тоді втілитися в життя. Доля Закарпаття була визначена за його межами, і вирішальний вплив на це мали зовнішні чинники.

Після світової війни проблема Закарпаття набула досить широкого міжнародного звучання: чимало держав претендували на присутність у цьому стратегічно важливому регіоні й були зацікавлені у вирішенні питання щодо державної належності Закарпаття згідно зі своїми уявленнями про післявоєнний устрій Європи та власними національними інтересами. Звичайно, перші ролі у розв'язанні цього питання, як і у формуванні нового післявоєнного устрою цілої Європи, відігравали країни Антанти, за наполяганням яких у січні 1919 р. в Парижі було скликано конференцію для вироблення мирних договорів із переможеними країнами.

Серед паризьких миротворців, не в останню чергу завдяки активній дипломатичній діяльності чехословацької делегації, вже від самого початку роботи конфе-

ренції утвердилася спільна думка – Закарпаття має стати частиною новоутвореної Чехословацької республіки. За згодою держав Антанти, чехословацькі війська вже 12 січня 1919 р. захопили західні регіони краю – до річки Уж, включаючи й м. Ужгород. Румунські власті, у свою чергу, протягом січня–березня 1919 р. самовільно окупували східні райони Закарпаття у верхів'ях р. Тиса, мотивуючи це тим, що там мешкає більшість румун, які бажають жити в складі Румунії.

У цій складній воєнно-політичній ситуації й у самому Закарпатті посилюється прочехословацька орієнтація. 7 січня 1919 р. спочатку частина Пряшівської народної ради на чолі з А.Бескидом висловилася за злуку з ЧСР. Незабаром А.Бескида було включено до складу офіційної чехословацької делегації на мирній конференції в Парижі. До неї, крім прем'єр-міністра ЧСР К.Крамаржа та міністра закордонних справ Е.Бенеша, входили керівники Американської ради угорських русинів Г.Жаткович і І.Гардош[22]. Наприкінці січня 1919 р. до Ужгорода прибули представники президента ЧСР капітани Ф.Пісецький і В.Вака, які проінформували діячів Ужгородської народної ради про діяльність Т.Масарика в США, його переговори з керівниками закарпатської еміграції та рішення американських русинів про приєднання Закарпаття до Чехословаччини. А на початку березня Жаткович і Гардош докладно проінформували членів Ужгородської народної ради про хід обговорення питання про Закарпаття у США і на Паризькій мирній конференції та закликали закарпатців підтримати рішення американських русинів щодо приєднання Закарпаття до Чехословаччини[23].

5. 40 днів радянської влади

На остаточне розв'язання питання щодо долі Закарпаття вплинули події в Угорщині, де внаслідок політичної кризи 21 березня 1919 р. було проголошено Угорську радянську республіку. Протягом кількох днів влада новопризначеного уряду соціал-демократів і комуністів, що об'єдналися в єдину Соціалістичну партію Угорщини на засадах марксизму, була встановлена по всій країні, зокрема й на Закарпатті, за винятком територій, окупованих військами Чехословаччини й Румунії. Масово створювалися «революційні органи влади» – сільські, міські, районні та жупні (пізніше окружні) ради робітників, солдатів і селян та їхні виконавчі органи – директоріуми в складі 3-5 осіб, депутати яких взялися за виконання своїх обов'язків. Зокрема, на Закарпатті було створено чотири жупні директоріуми – Березький (Берегово), Угочанський (Севлюш), Мараморошський (Хуст) і Ужанський (Чоп), які перебрали на себе всю повноту влади[24].

31 березня 1919 р. уряд прийняв постанову про структуру органів влади і проведення перевиборів рад. Революційна урядова рада Угорщини ухвалила тимчасову Конституцію, яка проголосила вищим законодавчим органом країни Всеугорський з'їзд рад, установила загальне і вільне виборче право для трудящих віком від 18 років, за винятком так званих експлуататорських верств населення. У Конституції Угорської Комуни, затвердженій І Всеугорським з'їздом рад, підкреслювалося, що радянська республіка є союзом вільних народів, яка «не визнає расових і національних відмінностей, не терпить жодного пригноблення національних меншостей і обмеження їх в справі вживання своєї мови»[25].

У складі Угорської радянської республіки Закарпаття дістало територіальну крайову автономію: створювалася нова адміністративна одиниця – Руська Країна, до якої повинні були увійти райони з русинським населенням Мараморoського, Угочанського, Березького, Ужанського, Земплинського та Шариського комітатів (останні дві були захоплені чехословацькими військами). Проект «Конституції Руської Країни», опублікований 12 квітня 1919 р. в газеті «Руська правда», виходив з того, що «Руська Країна на федеративній основі входить до Радянської Республіки». Столицею Руської Країни проголошувалося Мукачево, народним комісаром у справах Країни з резиденцією в Будапешті угорським урядом був призначений адвокат А.Штефан (колишній губернатор Закарпаття часів УНР), який мав свого заступника – політичного уповноваженого у Мукачеві адвоката Й.Камінського. За розпорядженням русинського народного комісаріату від 5 квітня 1919 р. на території Руської Країни замість жупних рад обиралися окружні ради робітників, солдатів і селян. Кожна окружна рада повинна була обрати 12 членів на крайовий з'їзд рад (губерніальний сейм) Руської Країни, а також 6 делегатів на I Всеугорський з'їзд рад. Передбачалося створити три «русинські» окружні ради: Березьку (з центром у Мукачеві), Мараморoську (Хуст) і Ужанську (Середнє)[26].

Вибори до сільських, міських, районних і окружних рад, їхніх виконавчих органів і делегатів на I Всеугорський з'їзд рад були проведені на Закарпатті 7-14 квітня 1919 р. У ході виборів за радянську владу на Закарпатті, як і загалом в Угорщині, проголосувала більшість населення. До складу рад обиралися робітники, селяни, солдати, дрібні торгівці, ремісники, службовці, але так звані пролетарські елементи становили в соціальному плані абсолютну більшість. Зазвичай вибори рад, зокрема виконкомів і директоріумів, відбувалися таємним голосуванням за значної активності місцевих жителів[27].

Створення системи рад в Угорщині та на Закарпатті було свідченням руйнування старого державного апарату. Спеціальним декретом нова влада скасувала старі слідчі та судові органи, тобто «буржуазний суд» з усіма його юридичними атрибутами, а на їхнє місце призначила революційні трибунали, що розгорнули каральну й репресивну діяльність серед населення за політичні (контрреволюційні) дії та карні злочини. Зокрема, 30 березня 1919 р. за наказом наркома юстиції почали діяти ревтрибунали в Берегові, Мукачеві, Хусті, Севлюші. До їхнього складу входили голова, два члени, уповноважений по обвинуваченню (прокурор) і секретар. Найчастіше членами трибуналів були робітники і колишні військовополонені. Радянська влада на Закарпатті, як і в Угорщині загалом, залишила на колишніх місцях більшість державних службовців рядового і середнього рангу. Щоправда, кожний із них давав урочисту обіцянку, в якій говорилося: «Я, нижчепідписаний, моєю робітничою совістю і чесністю присягаю, що вказівки директоріуму і народного комісара чесно виконуватиму, владу диктатури пролетаріату вважаю для себе обов'язковою і в її інтересах чесно виконуватиму свій обов'язок»[28].

Серед окремих соціально-економічних і культурних перетворень радянської влади слід зазначити націоналізацію промислових, транспортних та інших підприємств, де працювало понад 20 робітників, а також торговельних закладів з понад 10 працюючими, банків та інших фінансових установ. Було встановлено для дорослих восьмигодинний, а для підлітків – шестигодинний робочий день, підвищено зарп-

латню на 25-60%, запроваджено щорічні відпустки з повним збереженням заробітної плати. 3 квітня 1919 р. Революційна урядова рада прийняла декрет про націоналізацію поміщицьких землеволодінь, згідно з яким землю відібрали в тих, хто її ніколи не обробляв, і передали організованим на місцях сільськогосподарським кооперативом. Націоналізацію великого землеволодіння на місцях проводили створені в селах комітети землевпорядкування та забезпечення виробництва. Правда, на Закарпатті був створений лише один кооператив – у с. Великі Береги. А значна частина сільської бідноти була розчарована тим, що уряд не наділив її землею і зволікав з наділенням селян пасовищами. Тому сільські ради часто за власної ініціативи захоплювали їх, а також рішуче обмежували й церковне землеволодіння.

Для розв'язання національного питання революційний угорський уряд створив у Будапешті спеціальну комісію за участі представників центральної і місцевої влади. Вона, зокрема, проголосила русинську (українську) мову офіційною мовою Закарпаття. В краї були націоналізовані всі навчальні заклади. Навчання в школах почало проводитися рідною мовою, створювалися спеціальні початкові школи для ліквідації неписьменності. Були зроблені перші кроки в галузі покращення охорони здоров'я трудового населення тощо.

З часом радянська влада дедалі більше набувала диктаторських рис, що спричиняло антикомуністичні виступи. Невдовзі вона була ліквідована, проіснувавши лише 40 днів (від 21 березня до 29 квітня 1919 р.), а в Угорщині – 133 дні. Країни Антанти, стурбовані поширенням комуністичних ідей, спрямували проти Угорщини війська союзних держав. 16 квітня 1919 р. румунські, а 23 квітня чехословацькі війська почали захоплювати опорні пункти на Закарпатті. На початку травня вони окуповали всю територію краю. 19 червня 1919 р. більшість делегатів обраного з'їзду Рад Угорщини прийняла ультиматум про відведення угорських революційних військ «за призначені Угорщині кордони»[29].

Бурхливий розвиток воєнно-політичних подій у Центральній і Східній Європі та складний процес розгляду питання щодо Закарпаття на Паризькій мирній конференції[30] змусили об'єднатись усі політичні угруповання краю та нарешті визначитися щодо його майбутнього. 8 травня 1919 р. в Ужгороді зібралися представники трьох найвпливовіших на Закарпатті народних рад – Пряшівської, Ужгородської і Хустської (близько 200 делегатів), які об'єдналися в Центральну руську народну раду (голова – А.Бескид, заступники голови – А.Волошин, М.Бращайко, М.Стрипський) і одностайно прийняли резолюцію про підтримку рішення Американської народної ради угро-русинів щодо об'єднання з чехословацьким народом на засадах повної національної автономії. «Подкарпатские русини, – зазначалося в резолюції, – як автономна единиця самовольно приключаються до Чехословацької республіки с тем, что руська автономна краина в заграничных, военных и финансовых делах спольно управлялася, а в прочих делах управляє собой самостойно, своими урядами и своим сеймом. Требуем, чтобы до территории сиеи краины принадлежали и западные жупи»[31].

На наступних засіданнях ЦРНР обговорювалися питання про статус і кордони Закарпаття у складі Чехословаччини, а також було вирішено рекомендувати громадянина США Г.Жатковича на посаду «повноважного міністра штату». Ці вимоги були викладені у спеціальному меморандумі, який 20 травня 1919 р. делегація ЦРНР у складі 112 осіб в урочистій обстановці передала в Празі президентові ЧСР Т.Масарику.

Вітальні промови виголосили А.Бескид, Г.Жаткович, А.Волошин, а також Т.Масарик, який російською мовою висловив радість у зв'язку з добровільним приєднанням Закарпаття до ЧСР і, між іншим, заявив: «Ви, русини, стільки прав будете мати, скільки виборите для себе»[32]. Згадуючи цю подію, Августин Волошин у своїх спогадах писав: «Было то событіе не лиш исторично-важное, но и щиротеплое, братское! Золота Прага торжественно привитала русинов, щиро погостила и мы з надеею на лепшу будучность вернулися до дому»[33].

Приєднання Закарпаття до Чехословацької республіки було оформлено на Паризькій мирній конференції Сен-Жерменським договором з Австрією від 10 вересня 1919 р. Чехословаччина зобов'язувалася «встановити територію русинів на південь від Карпат у кордонах, визначених головними союзниками і дружніми державами, як автономну одиницю в рамках Чехословацької держави, із найвищим ступенем самоуправи, який тільки можливий при збереженні єдності Чехословацької держави»[34]. Входження Закарпаття до складу Чехословаччини було підтверджено й спеціальним параграфом (48) Тріанонського мирного договору з Угорщиною від 4 червня 1920 р., де зазначалося: «Угорщина визнає, як уже були вирішили держави, союзні і об'єднані, повну незалежність Чехословацької держави, до неї ж включено автономну територію Південнокарпатських русинів»[35].

6. Приєднання Закарпаття до Чехословацької республіки

Приєднанням Закарпаття до Чехословацької республіки в 1919 р. було покладено початок новому багато в чому суперечливому, але дуже важливому і загалом значно позитивнішому, порівняно з минулими, етапові в розвитку цього самобутнього українського краю[36].

Утім, сам процес визначення головних напрямів чехословацької політики щодо Закарпаття був складним і суперечливим. Головною метою чехословацької політики щодо Закарпаття була поступова інкорпорація краю. Для організації адміністрації в Ужгороді у липні 1919 р. створюється Цивільне управління на чолі з чеським адміністратором Я.Брейхом, з яким на Закарпаття прибули перші чехословацькі чиновники. А першим нормативним актом, який визначав правовий статус органів державного управління на території краю і дав йому офіційну назву, став затверджений 7 листопада 1919 р. Радою міністрів ЧСР і проголошений в Ужгороді 18 листопада «Генеральний статут про організацію адміністрації Підкарпатської Русі, приєднаної Паризькою конференцією до Чехословацької республіки».

Його перша частина гарантувала виконання основних положень Сен-Жерменського договору щодо Закарпаття. Зокрема, підкреслювалося, що «територія Русинів буде мати свій сойм». За другою частиною Генерального статуту встановлювалася демаркаційна лінія між словаками і русинами. У третій частині цього документа йшлося про те, що аж «до юридичного визначення вибраним соймом буде вживатися історична назва Підкарпатська Русь; паралельно цьому може вживатися назва Русинсько», а «в школах народна мова буде мовою навчання, як і офіційною мовою взагалі». Згідно

з положеннями четвертої частини статуту, празький уряд мав право іменувати тимчасового адміністратора, у розпорядження якого виділялася необхідна кількість урядників, а також призначати «тимчасову русинську автономну директорію» як дорадчий орган «по законодавству і управлінню в усіх мовних, шкільних і релігійних питаннях та в питаннях місцевого управління», у виборі та заміщенні чиновників і службовців адміністративних структур тощо[37].

До складу Директорії Підкарпатської Русі, яку очолив Г.Жаткович, увійшли відомі закарпатські діячі Ю.Бращайко, А.Волошин, Ю.Гаджега, К.Прокоп (його згодом заступив Є.Пуза), О.Торонський. Директорія мала шість відділів: закордонний, культури і шкіл, промисловості і торгівлі, землеробства і продовольства, внутрішніх справ, фінансів, кожен з яких очолював один з її членів. Директорія, члени якої, до речі, були вкрай незадоволені змістом Генерального статуту, розпочала свою діяльність з низки політичних і соціально-економічних вимог. Однак більшість з них ігнорувалась як Цивільним управлінням, так і празькою владою. На знак протесту 19 лютого 1920 р. члени Директорії подали у відставку[38].

29 лютого 1920 р. була схвалена Конституція Чехословацької республіки під назвою «Конституційна Грамота». Вона складалася з трьох частин – Вступного закону до Конституційної хартії, власне Конституційної хартії та Закону про принципи мовного права. Усі ці частини містили положення, що регулювали різні аспекти правового статусу Підкарпатської Русі. Зокрема, Вступний закон до Конституційної хартії в ст. 2 визначав, що закони сойму території Підкарпатської Русі, як і закони ЧСР, не повинні суперечити Конституційній хартії, її частинам і законам, які змінюють або доповнюють її, а приймати рішення з цього приводу буде Конституційний суд.

У Конституційній хартії, у свою чергу, в §3 були сформульовані правові норми, що регулювали структуру державного устрою Чехословацької республіки й місце Закарпаття в ньому:

«1. Територія Чехословацької республіки творить єдине й неподільне ціле, кордони якого можуть змінюватися тільки конституційним законом.

2. Невід'ємною частиною того цілого є, на підставі добровільного приєднання згідно з договором між головними союзними і тими, що об'єдналися, державами, з одного боку, і Чехословацькою республікою, з іншого, підписаного в Сен-Жермені ан Ле 10 вересня 1919 р., самоврядна територія Підкарпатської Русі, яка буде мати найширшу автономію, сумісну з єдністю Чехословацької республіки.

3. Територія Підкарпатської Русі має власний сойм, який обирає свою президію.

4. 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.

5. Підкарпатська Русь буде представлена в Національних Зборах відповідною кількістю представників (сенаторів) згідно з виборчою системою Чехословаччини.

6. На чолі Підкарпатської Русі є губернатор, який призначається президентом Чехословацької республіки на пропозицію уряду і відповідальний також перед соймом Підкарпатської Русі.

7. Чиновники Підкарпатської Русі будуть обиратися по можливості з місцевого населення.

8. Подробиці, що стосуються права обирати і бути обраним до сойму, визначаються окремим законом.

9. Закон Національних Зборів, який визначить кордони Підкарпатської Русі, складатиме частину Конституційної хартії».

Отже, Чехословацька республіка, згідно з її конституцією, виступала централізованою (унітарною) державою, в якій лише Підкарпатська Русь мала дістати самоврядність. Іншим землям республіки – Богемії, Моравії, Сілезії, Словаччині – автономні права не надавалися.

Третя складова Конституції ЧСР – Закон про принципи мовного права – також містила положення, що регулювали цю сферу суспільних відносин у Підкарпатській Русі. У §6 цього закону зазначалося: «Соймові, створеному на території Підкарпатської Русі, надається право врегулювати питання про мову для цієї території способом, сумісним із єдністю Чехословацької держави (ст. 10 Сен-Жерменського договору). До часу, поки таке врегулювання не здійснюється, застосовується цей закон із врахуванням особливих правових умов цієї території». Це означало, що в Підкарпатській Русі так звана чехословацька мова тимчасово набувала статусу «офіційної державної мови», хоча права національних меншин застережувалися, наприклад, зобов'язаннями прокуратури республіки «формулювати публічне звинувачення проти звинуваченого, який говорить іншою мовою, також і цією мовою, а при нагоді тільки цією мовою».

Загалом Конституція Чехословацької республіки, на думку фахівців, була однією з найдемократичніших у Центральній Європі і забезпечувала своїм громадянам винятково широкі права і свободи, узаконені в главі 5. Це насамперед рівність усіх людей перед законом, незалежно від мови їхнього спілкування, національності, віросповідання; свобода особи і майна, тобто право поселятися на будь-якій території, набувати нерухомості та здійснювати там діяльність, що приносить прибуток у межах загальноправових норм; недоторканість житла; свобода друку, зборів і право збиратися мирно і без зброї та створювати товариства; право петицій; таємниця листування; свобода викладання і совісті, свобода висловлення думок тощо. Основний Закон ЧСР передбачав також наявність органу контролю в особі Конституційного суду, склад і механізм функціонування якого регламентувався Законом про Конституційний суд, ухваленим Національними Зборами 9 березня 1920 р.[39]

Щодо Закарпаття, то, згідно з Конституцією ЧСР, воно, по-перше, у державно-правовому плані одержало де-юре автономні права, передбачені Сен-Жерменським мирним договором. По-друге, конституційне законодавство створило досить досконалий механізм гарантій вільного розвитку національних і релігійних меншин. До останніх у Підкарпатській Русі належали не тільки русини-українці (62% усього населення), а й угорці (17,2%), євреї (13,4%), німці (1,8%), румуни та представники інших національностей[40].

По-третє, і найголовніше, поширення на Закарпаття дії конституційного законодавства ЧСР принесло на цю українську землю демократичний політичний режим з усіма його правовими інститутами. Права і свободи громадянина, багатопартійність і плюралізм, парламентаризм і принцип поділу влади – усе це, раніше невідоме місцевому населенню, увійшло в життя краю в перші роки після приєднання до Чехословач-

чини і поклало початок політизації та соціальної структуризації закарпатського суспільства, становленню в ньому елементів та інститутів громадянського суспільства.

На підставі Конституції ЧСР 26 квітня 1920 р. уряд видав розпорядження «Про зміну Генерального статуту Підкарпатської Русі», яким скасовувалася Директорія, юридично закріплювався інститут Цивільного управління, а замість посади адміністратора вводилися посади губернатора та віце-губернатора. У цьому розпорядженні, зокрема, зазначалося, що «на чолі Підкарпатської Русі є тимчасовий губернатор, що призначається президентом Чехословацької Республіки за пропозицією уряду на термін, встановлений Соймом Підкарпатської Русі».

5 травня 1920 р. тимчасовим губернатором Підкарпатської Русі був призначений Г.Жаткович, а віце-губернатором – чеський урядник П.Еренфельд. Якщо між губернатором і віце-губернатором виникали розходження, то їх розв'язання покладалося на празький уряд. Загалом, за винятком посад губернатора (ним призначався представник місцевого населення) і віце-губернатора (ним ставав чеський урядовець), структура і повноваження державної адміністрації на Закарпатті майже не відрізнялися від таких в решті регіонів республіки[41].

Процес удосконалення системи державного управління в Чехословаччині з метою її уніфікації на території всієї республіки тривав й надалі. Він завершився ухваленням 14 липня 1927 р. Закону ЧСР «Про організацію політичного управління», згідно з яким держава складалася з чотирьох земель: Чехії, Моравії-Сілезії, Словаччини і Підкарпатської Русі. Скасовувалися жупи, утворювалися нові округи, а на чолі земель стояли земські президенти та створювалися представницькі органи – земські заступництва (збори). У Підкарпатській Русі вони складалися з 12 обраних і 6 призначених членів. Після цієї адміністративної реформи Земля Підкарпаторуська (офіційна назва) стала звичайною, четвертою провінцією ЧСР, що складалася з 13 округів, а ті – з 130 нотаріальних районів[42]. На активні протести проти централізаторської політики влади на Закарпатті місцевих політичних діячів, страйки робітників краю празький уряд не звертав уваги.

Отже, замість конституційно узаконеного самоврядування на Закарпатті почалося запровадження централізованої адміністративної системи управління. По-перше, були обмежені права губернатора та законодавчого органу – сойму: губернатор не призначався чи обирався соймом, а іменувався президентом ЧСР за поданням уряду. Виконавча влада належала віце-губернаторові, посаду якого обіймала особа чеської національності і яка практично була довіреною людиною президента й уряду республіки. Мабуть, ця суперечність і невизначеність юридичного й політичного статусу Закарпаття були причиною того, що в березні 1921 р. Г.Жаткович подав прохання про відставку з посади губернатора (незабаром він повернувся до США). Це спричинило хвилю протесту серед громадськості краю. Протягом двох наступних років управління краєм залишалося в руках віце-губернатора Еренфельда, а в серпні 1923 р. на посаду губернатора Підкарпатської Русі було призначено амбітного закарпатського діяча А.Бескида – голову русофільської Центральної народної ради і Руської народної партії Пряшівщини. Тоді ж новим віце-губернатором був призначений лідер чеської аграрної партії на Підкарпатській Русі А.Розсипал, який зосередив у своїх руках всю повноту влади і став активним провідником празької політики в краї.

По-друге, не додержувалося й конституційне положення про комплектування державної служби в краї переважно місцевими фахівцями: роздутий адміністративно-управлінський апарат Підкарпатської Русі (20 тис. чиновників) на 70-80% складався з чеських і словацьких урядників, хоча чехи і словаки становили лише близько 4% населення Закарпаття. У 1922 р., наприклад, три з чотирьох жупанатів краю (Ужгородський, Мукачівський і Берегівський) очолювали особи чеської національності, серед 19 окружних начальників було лише 3 русини, правління жупанатського уряду в Мукачеві в 1927 р. складалося з 23 чехів, 7 русинів і 4 угорців, у Президії Цивільного управління в Ужгороді працювало 12 чехів і 2 русини і т. д.[43] На це були, як слушно відзначають фахівці з історії Закарпаття, як об'єктивні чинники – відсутність місцевих управлінців і освічених кадрів, зокрема достатньої кількості гуманітарної й технічної інтелігенції, – так і суб'єктивні – прагнення центральної влади якнайшвидше інтегрувати Підкарпатську Русь до чехословацького суспільства[44].

По-третє, певною дискримінацією населення Закарпаття в політико-правовому сенсі була відсутність його представників у Національних зборах ЧСР, утворених на основі Конституції в квітні 1920 р.: лише в березні 1924 р. закарпатці вперше взяли участь у виборах до парламенту республіки. Спостерігалися й інші порушення конституційних прав закарпатців. Наприклад, під час проведення перепису населення в грудні 1930 р. чехословацькі урядовці здійснювали тиск на закарпатців під час визначення ними своєї національності. Чинилося також насильницьке запровадження чеської мови в державних установах, школах краю тощо.

Ці недоліки в становленні й функціонуванні державно-політичної системи ЧСР на Закарпатті сприяли активізації суспільно-політичного руху в краї, який у ході поступових демократичних перетворень у політичній, культурній і соціальній сферах ставав дедалі вагомішим чинником загальнодержавного громадсько-політичного життя. Демократичні засади чехословацької конституції створювали сприятливі можливості й умови для розгортання процесів політизації й структуризації закарпатського суспільства, зокрема для виникнення й діяльності політичних партій, громадських об'єднань, культурно-освітніх товариств та інших інститутів і елементів громадянського суспільства.

Якщо до 1918 р. власних політичних партій на Закарпатті не було, а в 1918 – на початку 1919 р. їхні функції й політичні завдання виконували руські народні ради, то після приєднання краю до Чехословаччини кількість політичних партій зростала досить швидко. У 1921 р. на Закарпатті діяло 18, в 1922 р. – 22, а напередодні перших для закарпатців парламентських виборів 1924 р. – 30 політичних партій (за останніми даними, кількість зареєстрованих урядовими інстанціями партій, що діяли в краї у різні роки протягом міжвоєнного періоду, становила 47). Певна частина з них були дочірніми організаціями, або філіями, чеських і словацьких партій, решта діяли як організаційно самостійні, регіональні партії, що захищали інтереси винятково населення Закарпаття і формувалися головно за національною ознакою та соціальним станом[45].

Процес розбудови політичних партій був доволі хаотичним і зумовлювався деякими особливостями політичного життя в складі Австро-Угорщини, а згодом Угорщини, а також багатонаціональним складом населення та його слабкою структурованістю, складністю взаємин, політичних і національно-культурних поглядів, притаманних не-

численній і недостатньо розвиненій місцевій інтелігенції, міжконфесійною боротьбою та церковно-політичними відносинами. Не випадково головною відмінністю партійних програм були їхні протилежні національно-культурні орієнтації, зокрема ставлення до мовного питання на Закарпатті, за яким політичні партії поділялися на русинські (автохтонні), проросійські й проукраїнські. Разом із тим наявність великої кількості партій на Закарпатті у міжвоєнний період слід розглядати не лише як свідчення поляризації суспільства і дезінтеграційний чинник політичного життя, а й як певний показник його демократичності. До того ж диференціація політично активного населення Закарпаття супроводжувалася багатьма змінами і поворотами: безперервний процес виникнення, зближення, об'єднання партій і водночас розпаду політичних об'єднань і блоків був характерною ознакою політичного життя краю.

На початку 1920-х рр. XX ст. розгорнули свою діяльність насамперед такі політичні партії: Міжнародна соціалістична партія Підкарпатської Русі (з 1921 р. Крайова комуністична організація Підкарпатської Русі – складова частина Комуністичної партії Чехословаччини), Соціал-демократична партія Підкарпатської Русі, Селянсько-республіканська землеробська партія Підкарпатської Русі (дочірня організація Чехословацької аграрної партії), Карпаторуськая трудова партія, Руська хліборобська (землеробська) партія, Підкарпатський землеробський союз (згодом – Автономний землеробський союз), Землеробська автономна партія Підкарпатської Русі, Народно-Християнська партія, Партія угорського права, Угорська партія дрібних землевласників, Угорська християнсько-соціальна партія, Соціалістична єврейська партія, Єврейська громадянська партія, Сіоністська партія, Єврейська консервативна (ортодоксальна) партія та деякі інші нечисленні партійні утворення й групи[46]. Вони віддзеркалювали строкатий національний, соціальний й релігійний склад закарпатського суспільства і, як у Чехословацькій республіці загалом, де налічувалося близько 50 політичних партій, були показником високого рівня політичного плюралізму. Але провідну роль у суспільно-політичному житті краю відігравали 8-10 партій різної політичної та національно-культурної орієнтацій.

Яскравим показником впливу політичних партій на населення Закарпаття і водночас його залучення до політичного життя стали вибори до чехословацького парламенту, які протягом 20-х рр. проводилися на Підкарпатській Русі тричі – у 1924, 1925 і 1929 рр.

У перших виборах до парламенту ЧСР, що відбулися в квітні 1920 р., населення Закарпаття участі не брало, однак, згідно з виборчим законом республіки, вибори в краї мали бути проведені не пізніше 90 днів після чеських виборів, тобто не пізніше кінця липня 1920 р. Утім, чехословацька влада довго не наважувалася на ці вибори, посилаючись на політичну незрілість закарпатського суспільства. Після довгих зволікань і на рішучу вимогу політичних сил Закарпаття вибори були призначені на березень 1924 р. Передвиборна кампанія на Закарпатті тривала два місяці й була досить активною. Політичні партії з агітаційно-пропагандистською метою використовували засоби масової інформації (ними на цей час видавалося понад 50 газет і журналів), провели близько 450 зборів, а також партійні конференції, на яких були прийняті передвиборні програми політичних партій. Вони зводилися головно до таких вимог: надання широкої автономії краєві, підвищення заробітної плати, ліквідація безробіття,

проведення земельної реформи, зниження податків, гарантування свободи слова, друку тощо[47].

До участі в парламентських виборах на Закарпатті було допущено 13 кандидатських списків від різних політичних партій і блоків. Роль урядової коаліції відігравав Аграрний блок, який підтримали чимало регіональних партій Закарпаття. У ролі активної опозиції виступала комуністична організація та угорські націоналістичні партії, а самостійно йшов на вибори лише Автономний землеробський союз.

Результати перших парламентських виборів на Закарпатті були дещо несподіваними. Абсолютну перемогу (майже 40% голосів) на них дістали комуністи: з 13 обраних членів Національних зборів від Підкарпатської Русі шестеро – Й.Гатті, І.Мондок, М.Сидоряк, М.Терек, І.Боднар і І.Локота – належали до крайового осередку КПЧ. По два парламентарі було обрано від Народно-соціалістичної партії (А.Гагатко і І.Цурканович), Угорської народної партії (А.Корлат і Ф.Єгрі), Автономного землеробського союзу (А.Куртяк і Ю.Фельдеші) і лише один – від Аграрної партії (Й.Камінський)[48].

За рік, 15 листопада 1925 р., через кризу коаліційного режиму в ЧСР були достроково проведені нові парламентські вибори. Їхні результати на Закарпатті підтвердили високий авторитет серед виборців лівих партій. Комуністи, зокрема, хоч і втратили майже 25 тис. голосів порівняно з 1924 р., але знову дістали переконливу перемогу – майже 31% виборців віддали за них свої голоси. Соціал-демократи набрали 7,4% голосів. Водночас підсумки виборів показали зростання авторитету серед закарпатців аграрної партії та Автономного землеробського союзу, які одержали значно більше голосів, ніж у 1924 р. – відповідно 14,2% проти 6,4% і 11,6% проти 8,4%[49].

Результати виборів до парламенту в 1924 і 1925 рр. на Закарпатті, коли за опозиційні уряду партії було віддано відповідно 60% і 54% голосів, викликали упереджене ставлення празького уряду до політичного життя в краї, де виявилося дуже багато невдоволених чехословацьким урядуванням і на чолі сильної опозиції опинилася комуністична партія. Уряд ЧСР змушений був частково переглянути свою політику на Закарпатті, посилити, зокрема, свої зусилля щодо розв'язання соціально-економічних і національно-культурних проблем краю. Партії урядової коаліції, особливо аграрна, виявили помітну активність серед місцевого населення в пошуках підтримки й політичних партнерів напередодні наступних парламентських виборів, що відбулися у 1929 р. До речі, 1925–1929 рр. були найуспішнішими в плані господарського розвитку (найвищий приріст національного продукту, найнижчий відсоток безробітних, стабілізація матеріального становища робітників, середніх підприємців і селян), політичної стабілізації (домінація аграрної партії) і зміцнення парламентсько-партійної системи в історії міжвоєнної Чехословаччини, і це не могло не позначитися на настроях її громадян.

Тому не випадково на виборах 1929 р. на Закарпатті перше місце за кількістю голосів виборола провідна партія урядової коаліції – аграрна (29,1% голосів), яка, зокрема, спромоглася заручитися підтримкою русофільських діячів і партій краю. Комуністи з 15,2% голосів опинилися лише на четвертому місті, поступившись також національним демократам і «Руському блоку» (об'єднанню чотирьох регіональних партій на чолі з Автономним землеробським союзом), які здобули по 18,3% голосів виборців[50]. Загалом, як зауважив відомий дослідник історії Закарпаття П.Магочі, ре-

зультати виборів 1929 р. в цьому краї показали, що «зусилля Праги досягти політичної консолідації завершились успіхом… Уперше (й востаннє) на виборах до Національних зборів блок проурядових партій здобув більшість у 54% голосів»[51].

Аналізуючи результати парламентських виборів на Закарпатті в 20-х рр. XX ст., слід відмітити досить високий відсоток – 14,6 – абсентеїзму (неучасті у виборах) населення краю у співвідношенні з загальнодержавною кількістю, де цей показник становив лише 8,6%. Це свідчило про досить низький рівень, порівняно з іншими регіонами, політичної активності закарпатців. Разом із тим участь понад 250 тис. з них у трьох парламентських виборах сприяло становленню на Закарпатті зачатків політичної культури на засадах демократії і плюралізму, формуванню парламентських традицій на цій українській землі[52]. Залучення населення Закарпаття до парламентської системи ЧСР давало змогу місцевим політичним лідерам легально здійснювати діяльність, спрямовану на розв'язання тих чи інших проблем краю, набувати молодим партіям досвіду ведення конкурентної політичної боротьби, авторитету в умовах багатопартійності.

За всієї політичної диференціації наприкінці 1920-х рр. у партійній системі ЧСР і її складовій частині – Підкарпатській Русі, у суспільно-політичному житті республіки загалом витворилася стабільність політичних інтересів, орієнтації партій-партнерів і електорату, яка сприяла збереженню й зміцненню демократичного характеру республіки.

Восени 1929 р. у провідних країнах світу спалахнула економічна криза перевиробництва. Вона не оминула й Чехословаччину, яка на той час встигла ввійти до першої десятки індустріально розвинутих держав світу. У 1932–1933 рр. криза вразила більшість галузей промисловості, що призвело до падіння загального індексу продукції. Рівень промислового виробництва ЧСР у 1933 р. порівняно з 1929 р. становив лише 60,2%[53].

Особливо важко криза позначилася на господарстві Закарпаття. Таке явище зумовлювалося нерівномірним розміщенням продуктивних сил у країні (питома вага зайнятих у промисловості на Закарпатті була у 4 рази нижче, ніж у Чехії і в 2 рази – ніж у Словаччині), економічною відсталістю краю. У роки кризи рівень промислового виробництва на Закарпатті був значно нижчим, ніж у чеських землях. Різкий спад, зокрема, спостерігався в провідних у краї галузях промисловості – соледобувній, лісохімічній і деревообробній. Наприклад, із 92 промислових підприємств краю 30 припинили виробництво вже в перші роки економічної кризи. Криза в промисловості Закарпаття тісно переплiталася з аграрною кризою, що виявилось у стрімкому падінні цін на сільськогосподарські продукти. Невпинно зростала армія безробітних: якщо у 1930 р. у містах і селах Закарпаття налічувалося понад 60 тис. осіб, що втратили роботу, то вже у 1932 р. ця цифра сягнула 100 тис. (у ЧСР загалом безробіття охопило майже 1 млн осіб)[54].

Економічна криза 1929–1933 рр. привела до значних змін в політичному житті. Характер і наслідки цих змін були різними. Якщо в Празі наприкінці 1929 р. було проведено реорганізацію уряду з метою розширення його соціальної бази (за рахунок соціал-демократичної та деяких інших партій) для зміцнення політичної стабільності, то на Закарпатті зміни позначилися насамперед посиленням політичного й національного тиску на місцеве населення з боку чеських урядовців. Це, разом із катастрофіч-

ними наслідками економічної кризи і небажанням Праги надати обіцяну автономію, не могло не викликати різко негативної реакції населення.

Найпереконливішим свідченням небезпечних для Праги змін у політичних настроях закарпатців стали результати виборів до чехословацького парламенту, що відбулися в травні 1935 р. Вони обернулися поразкою уряду ЧСР: 63% голосів у краї зібрали партії, що були рішучими противниками чехословацької влади[55]. Скрутне економічне становище, складна політична обстановка і незадоволення політикою чехословацьких властей відчужували від Праги дедалі більшу кількість закарпатських політичних діячів. У пошуках виходу з кризи та налагодження нормального життя в краї почали переглядати свої концепції та програми дій наявні політичні партії, створювалися нові.

Отже, згубні наслідки економічної кризи, що зумовили різке погіршення становища основної маси населення і призвели до різкого загострення соціальних суперечностей, прихід до влади в Німеччині фашистів і посилення антидемократичних і профашистських тенденцій у самій Чехословаччині, а головне – постійне зволікання Праги з питанням надання автономії краю та її втручання в національно-культурне життя закарпатців – усе це істотно вплинуло й на внутрішньополітичне становище Закарпаття у 1930-х рр., значно прискорило поляризацію суспільно-політичних поглядів різних політичних сил та угруповань і призвело до радикалізації громадсько-політичного життя, поширенню античехословацьких настроїв серед переважної більшості населення краю.

Ситуація докорінно змінилася в другій половині 1930-х рр., коли, з одного боку, на Закарпатті відбулися радикалізація громадсько-політичного життя навколо питань національно-культурного розвитку та реалізації автономних прав краю й зростання античеських настроїв серед місцевого населення, а з другого – в Європі загострилася міжнародна обстановка і політична криза напередодні Другої світової війни, у центрі якої опинилася Чехо-Словаччина, до якої висунули свої територіальні претензії практично всі сусідні держави і насамперед Німеччина, що розгорнула активну кампанію з її внутрішньої і зовнішньої дестабілізації. Усі зусилля керівників ЧСР не змогли зберегти її від небезпечно наростаючої зовнішньополітичної ізоляції. Великі держави, які раніше підтримували демократичну Чехо-Словаччину і стабільність у Центрально-Східній Європі загалом, дедалі більше потурали експансіоністській політиці фашистської Німеччини, що прикривалася гаслом права націй на самовизначення. Це яскраво виявилося під час аншлюса Австрії 12 березня 1938 р.

На черзі була Чехословаччина, послаблення міжнародного становища якої вплинуло на поширення автономістського й сепаратистського руху як серед судетських німців, так і в Словаччині та Закарпатті. Незабаром політика потурання Німеччині з боку Великобританії та інших великих держав Європи, готовність Угорщини та Польщі взяти участь в античехословацькій акції підштовхнули А.Гітлера до рішучих дій. Спровокувавши спочатку напруження на німецько-чехословацькому кордоні, він домігся скликання 29-30 вересня 1938 р. міжнародної конференції в Мюнхені за участі керівників урядів Великобританії, Франції, Німеччини та Італії, яка задовольнила ультимативні німецькі вимоги щодо ЧСР: до рейху, зокрема, було приєднано високорозвинену Судетську область, де мешкало понад 3 млн німців. Польща на початку жовтня дістала Тешинську Сілезію. На початку листопада 1938 р. за рішеннями Пер-

шого Віденського арбітражу південну частину Словаччини та найрозвиненіші райони Закарпаття було передано Угорщині. Чехо-Словаччина втратила третину території з населенням 5 млн осіб і 40% промислового потенціалу. Зраджена союзниками країна опинилась у стані глибокої політичної кризи.

5 жовтня 1938 р. на знак протесту проти політики диктату та розвалу Чехо-Словаччини пішов у відставку з посади президента республіки Е.Бенеш. Цим поспішили скористатися словацькі та закарпатські автономісти. Спершу словаки, а тоді закарпатські русини-українці проголосили автономію, і Прага змушена була затвердити автономні уряди Словаччини (7 жовтня) і Підкарпатської Русі (11 жовтня). Перша Чехословацька республіка припинила своє існування. Наступне півріччне існування урізаної з усіх боків Чехо-Словаччини ввійшло в історію як період Другої республіки, побудованої на федеративних засадах.

Цей короткотривалий період увійшов в історію як час розбудови карпато-української державності, активної, хоч і неоднозначної, за оцінками й результатами діяльності автономних урядів краю[56].

7. Карпатська Україна

Утворення Карпато-української держави стало наслідком передусім багаторічної боротьби й різнобічної діяльності патріотичних сил краю в усіх сферах суспільно-політичного життя. Водночас значний вплив на суспільно-політичні процеси в Європі взагалі, Чехо-Словаччині та Карпатській Україні зокрема справляв міжнародний чинник. Адже короткочасне існування Карпатської України збіглося з гострою політичною кризою в Центрально-Східній Європі напередодні Другої світової війни: вона була багато в чому породжена саме міжнародною кризою, стала одним із її наслідків. Утім, як слушно підкреслює М.Вегеш, «незважаючи на складність тогочасної міжнародної обстановки, Закарпаття, де компактно проживало українське населення, виявилося єдиним регіоном, яке вибороло автономні права і будувало свою державність у союзі з чехами і словаками»[57]. За переконанням В.Маркуся, «юридичний статус Карпатської України з жовтня 1938 до березня 1939 рр. далеко переходив рамки автономії, визначені в Сен-Жерменському договорі та чехословацькій конституції з 1920 р. Він наближався до федеральної моделі міждержавних та понаддержавних структур. Очевидно, це була своєрідна модель федералізму, бо перебувала у процесі розвитку»[58].

Отже, 11 жовтня 1938 р. в Празі було затверджено перший автономний уряд Закарпаття – Раду Міністрів Підкарпатської Русі. Цій події передували суттєві зміни в суспільно-політичному житті краю, зокрема компромісні домовленості між представниками основних політичних партій, що входили до двох блоків (орієнтацій) – русофільського (Центральна руська народна рада, Автономний землеробський союз, Руська національно-автономна партія) і українського (Перша Українська народна рада, Соціал-демократична партія).

Ще 21 вересня 1938 р. вперше представники обох орієнтацій підписали спільну декларацію щодо створення автономної адміністрації на Закарпатті, яку було вручено

урядові ЧСР і дипломатичним представництвам західних держав у Празі. 8 жовтня в Ужгороді відбулася нарада представників обох орієнтацій за участі депутатів празького парламенту та сенату від Закарпаття, на якій було вирішено «домагатися для Підкарпатської Русі тих самих прав, які одержала й одержить Словаччина», і досягнута компромісна домовленість щодо персонального складу автономного уряду, а також створена Національна рада Підкарпатської Русі, до складу якої ввійшли представники практично всіх основних політичних сил краю[59]. Того ж дня в меморандумі центральній владі в Празі Національна Рада оголосила себе «єдиним законним представником всіх руських областей Карпат і всього його населення, для якого забезпечується самовизначення і самоуправління». Також вимагалася негайна заміна значної частини чеських урядовців у краї місцевими кадрами та прийняття закону про Підкарпатську Русь[60]. У відповідь на ці вимоги 8 жовтня голова нового чехословацького уряду Я.Сирови звільнив з посади губернатора краю К.Грабаря і призначив повноважним міністром для Підкарпатської Русі вихідця із Закарпаття І.Парканія. А 10 і 11 жовтня він провів переговори у Празі з представниками Національної ради Підкарпатської Русі, після чого Рада міністрів ЧСР затвердила персональний склад автономного уряду з 6 осіб – відомих політичних діячів Закарпаття, які були депутатами чехословацького парламенту і сенату.

Перший автономний уряд Підкарпатської Русі очолив Андрій Бродій – лідер русофільського напряму в краї, голова Автономного землеробського союзу, який поряд із посадою прем'єр-міністра дістав портфелі міністра шкільництва і міністра федерального уряду в справах Підкарпатської Русі. До першого автономного уряду ввійшло четверо представників русофільського і двоє (Ю.Ревай і А.Волошин) – українського напряму. На думку сучасних дослідників, це було компромісне рішення і загалом реально віддзеркалювало співвідношення між двома головними політичними силами Закарпаття[61].

Автономний уряд А.Бродія проіснував лише 15 днів – до 26 жовтня 1938 р. Першочерговим завданням для нього було врегулювання територіальних проблем, зокрема розв'язання питання кордону між Підкарпатською Руссю і Словаччиною. Він розпочав широку кампанію за приєднання до краю східнословацьких районів (Пряшівщини), заселених переважно русинами-українцями. Зокрема, відразу після затвердження уряду Підкарпатської Русі міністр С.Фенцик відправився з Праги до Пряшева для обговорення цього питання та пропагандистської роботи серед місцевого населення. У своїй першій прем'єрській промові Бродій відверто заявив, що «первое правительство Карпатской Руси предпримет все меры, чтобы объединить все русские области в Карпатах (от Попрада до Тисы) в одно целое, свободный штат»[62]. Але надмірна активність уряду в цьому напрямі відсунула на другий план розв'язання не менш злободенних для Закарпаття проблем – господарсько-фінансових, соціальних, внутрішньополітичних, зокрема боротьбу з угорськими і польськими озброєними групами, які дедалі частіше просочувалися в край, несучи неспокій, хаос і жертви у молодій державі.

Уряд А.Бродія провів лише три засідання[63]. Перше засідання Ради міністрів Підкарпатської Русі відбулося в Ужгороді 15 жовтня 1938 р. На ньому були розглянуті й затверджені основні органи самоуправління, які складалися з 9 міністерств, розподілені функціональні обов'язки між міністрами, а також було вирішено вимагати для себе

тих самих прав, що мала виконавча влада в Словаччині. Було засновано «Урядовий Вісник» для публікації розпоряджень автономного уряду, який до рішення сойму щодо офіційної мови вирішено було друкувати руською і українською. На цьому ж засіданні обговорювалися й господарські проблеми краю, зокрема продовольча ситуація.

На другому засіданні автономного уряду, що відбулося 18 жовтня, обговорювалися насамперед питання складного міжнародного становища Підкарпатської Русі. Зокрема, було заслухано доповідь С.Фенцика про політичну ситуацію на Пряшівщині та переговори про кордони з урядом Словаччини. Було вирішено продовжити ці переговори, для чого затвердили спеціальну комісію. Водночас Рада міністрів Підкарпатської Русі висловила гострий протест словацькому прем'єр-міністрові Й.Тисо з приводу вжитих ним репресивних заходів до організаторів руху за приєднання Прящівщини до Закарпаття.

У центрі уваги третього засідання кабінету міністрів А.Бродія, яке тривало два дні – 22 і 23 жовтня 1938 р., була внутрішньополітична ситуація на Закарпатті та навколо неї. Міністр Е.Бачинський проінформував уряд про результати складного переговорного процесу між ЧСР і Угорщиною щодо встановлення нових кордонів між ними, який зайшов на той час у глухий кут. У зв'язку з цим члени автономного уряду жваво обговорювали можливості й варіанти оптимального реагування на ультимативні вимоги Угорщини щодо заселених переважно угорцями південних територій краю з містами Ужгород і Мукачево. 23 жовтня уряд прийняв рішення: «Область руських на півдні Карпат, що визначена мирними договорами як автономна одиниця, становить одне невіддільне ціле, частини якого міцно зв'язані як тисячолітньою історією, так і тисячолітніми економічними умовами і братерським співжиттям її коріного автохтонного населення… Цілісність і невіддільність цієї області визнали також і великі союзні і співдружні держави в міжнародних і мирних договорах, змінити політичне становище і приналежність якої вважаємо можливим тільки в її цілосності без відторгнення її південної частини від північної і навпаки, можна виключно тільки на основі права самовизначення всього корінного автохтонного населення за демократичним принципом: всенародним голосуванням»[64].

Це рішення автономної влади було передано урядам ЧСР та інших сусідніх і великих західних держав. Були розроблені навіть практичні заходи щодо підготовки до проведення плебісциту на Закарпатті. Слід відзначити, що рішення Кабінету міністрів А.Бродія про звернення до урядів зарубіжних держав і проведення плебісциту в питанні, що стосувалося територіальної цілісності республіки, виходило за межі повноважень автономного уряду Підкарпатської Русі та суперечило конституційним нормам ЧСР. Ідея проведення плебісциту неоднозначно сприймалася також різними політичними силами на Закарпатті. Якщо партії й громадські організації русофільського напрямку цю ідею підтримували і, як твердять окремі науковці, саме вони на скликаних Бродієм закритих зборах Центральної руської народної ради стали ініціаторами плебісциту, то представники українського напряму виступили проти[65].

Кризова ситуація загострилася після того, як 25 жовтня Угорщина поставила питання, щоб її претензії щодо частини територій Словаччини і Підкарпатської Русі, де проживало угорське населення, вирішувалося або всенародним плебісцитом, або арбітражем європейських держав. У цей же день празький уряд прийняв рішення про розпуск політичних партій, хоча на Закарпатті розпорядженням віце-губернатора

А.Бескида була заборонена діяльність лише впливової серед населення комуністичної партії, яка виступила проти автономії, – інші партії та об'єднання продовжували діяти[66].

Побоюючись несприятливих для себе результатів усенародного референдуму, чехословацька влада на розширеному засіданні за участі кабінетів міністрів автономних Словаччини і Підкарпатської Русі 26 жовтня погодилася на арбітражне рішення з приводу вимог Угорщини. До речі, у цей же день Перша Українська народна рада під керівництвом А.Волошина провела нараду в Ужгороді, на якій прийняла рішення: «1. Не противитися відданню мадярської етнографічної території Мадярщині, але 2. Рішуче протестує проти плебісциту; 3. УНР стоїть на принципі федерації народів у теперішній державі»[67].

Попри це, прем'єр-міністр Підкарпатської Русі А.Бродій не погодився з рішенням центрального уряду і став вимагати проведення на Закарпатті всенародного плебісциту. Його активно підтримував міністр С.Фенцик, який намагався поєднати питання про чехословацько-угорський кордон з проблемою врегулювання закарпатсько-словацького кордону. Як з'ясувалося невдовзі, обидва політики й очолювані ними автономістичні партії вели подвійну гру, орієнтуючись на відрив Закарпаття від ЧСР і отримуючи в цій античехословацькій діяльності підтримку, в тому числі фінансову, з Угорщини і Польщі. На знак протесту проти відвертої проугорської діяльності Бродія та Фенцика подали у відставку міністри автономного уряду Підкарпатської Русі Е.Бачинський і Ю.Ревай. Однак федеральний уряд ЧСР їх відставку не прийняв і того ж дня – 26 жовтня – після рішення відповідних юридичних інстанцій звільнив з посади прем'єра А.Бродія, якого було негайно заарештовано в Празі за державну зраду – зв'язки з ворожими Чехо-Словаччині закордонними елементами – і профашистську діяльність на користь Угорщини, агентом якої він тривалий час виступав під кличкою «Берталон». Його соратникові С.Фенцику поталанило втекти до польського посольства в Празі, а згодом переїхати до Угорщини[68].

На цій досить драматичній ноті закінчив свою короткочасну діяльність перший автономний уряд Підкарпатської Русі, який так і не зміг практично контролювати, а тим більше змінити на краще політичну ситуацію на Закарпатті.

26 жовтня новим прем'єр-міністром був призначений Августин Волошин – лідер українського напряму в краї, а міністрами – члени першого автономного уряду Ю.Ревай і Е.Бачинський. Усунення з міністерських посад А.Бродія, С.Фенцика та І.П'єщака тим же розпорядженням празького уряду і передача їхніх повноважень новому прем'єрові робило новий автономний уряд виразно українським. Тому не випадково відразу ж після складання присяги на вірність Чехо-Словацької республіки А.Волошин виголосив промову, в якій підкреслив, що забезпечить «народам Підкарпатської Русі їх культурні, національні та господарські здобутки… без різниці національної та релігійної». Не маючи своїх людей у складі уряду, русофіли на запропоноване співробітництво не погодились і перейшли у відкриту опозицію до нового уряду. Антиукраїнські мітинги, демонстрації й звернення, які вони проводили в багатьох містах Закарпаття, значно ускладнювали діяльність уряду[69]. Навряд чи сприяв згуртуванню закарпатського суспільства навколо уряду А.Волошина і заклик Української народної ради «Український Народе Підкарпаття!», в якому наголошувалося: «Доля нашого народу на Підкарпатті передана до рук Батька нашого національного відродження о. Августина Волошина…

Ми всі повинні відкинути свої особисті справи й розрахунки та з усіх сил іти на поміч нашій владі! Кожний українець-русин, мужчина, жінка, старий чи молодий, повинен приступити до будови нашої молодої держави»[70].

Про чітку українську спрямованість уряду А.Волошина переконливо свідчило й опубліковане 27 жовтня 1938 р. в газеті «Нова свобода» звернення Української народної ради «До всіх українців по цілому світі! До всіх українських партій, організацій, груп, товариств в Галичині, Буковині, Бессарабії, Наддніпрянській Україні, Канаді, Сполучених Державах Америки і взагалі до українців, де б вони не проживали». «Ми віримо, – говорилося в зверненні, – що великий 50 мільйонний український народ підійме й надалі своє велике слово і не допустить, щоб наші віковічні вороги, накладали на нас пута, знов садили нас в тюрми»[71]. Це звернення було розцінено українцями, зокрема в Галичині, як заклик до допомоги братам-українцям по той бік Карпат. Почалися масові демонстрації на підтримку уряду Волошина у Львові, Станіславі, Коломиї. Були зафіксовані перші нелегальні переходи польсько-чеського кордону галицькими українцями з метою допомоги в розбудові молодої української держави, які від кінця 1938 р. стали масовим явищем[72].

Не встиг новий автономний уряд Підкарпатської Русі розпочати свою діяльність, як зазнав першої кризи. 2 листопада 1938 р. відбувся Віденський арбітраж (перший), що став результатом нової змови Німеччини й Італії з Угорщиною проти Чехо-Словаччини. ЧСР змушена була віддати Угорщині південні райони автономних Словаччини та Підкарпатської Русі, де проживало переважно угорське населення. Закарпаття, зокрема, втратило понад 12% своєї території (1523 кв. км), на якій знаходилося 97 населених пунктів, зокрема найбільші міста краю – Ужгород, Мукачево, Берегово, і проживало близько 175 тис. осіб, у тому числі понад 33 тис. українців. Це була важка втрата для автономного краю, особливо з господарського погляду[73]. З приводу цього Українська народна рада в черговому маніфесті сповістила населення краю про вимушену згоду на умови арбітражу «бо несила наша боротися з світовими державами», але наголосила на тому, «що границі нашої Підкарпатської Держави тепер забезпечені Німеччиною, Італією, Англією та Францією. Польща та Мадярщина прийняли до відома умову, якою зобов'язалися не втручатися до наших внутрішніх справ. Наступає нова доба... доба будівництва тривких основ державності для цілого нашого народу»[74].

Згідно з рішенням Віденського арбітражу, евакуація державних установ і майна з територій, що передавалися Угорщині, повинна була завершитися до 10 листопада. Уряд А.Волошина переніс свою канцелярію до Хуста, який став столицею автономної української держави.

Кабінет міністрів А.Волошина, не гаючи часу, заходився будувати українську державність на урізаній території автономного краю. На середину листопада автономний уряд складався з чотирьох міністерств: внутрішніх справ (міністр Е.Бачинський), шкільництва та народної освіти (міністр А.Штефан), юстиції (належало до компетенції А.Волошина, але він передав керівництво ним своєму радникові А.Дутці) і комунікацій (міністр Ю.Ревай). Кожне міністерство мало кілька ресортів (відділів). Наприклад, міністерство комунікацій мало вісім відділів: господарства, фінансів, залізниць, пошт, телефонів і телеграфів, охорони здоров'я, торгівлі та промислів, громадських робіт, соціальної опіки. Значну роль у діяльності уряду відігравали особисті секретарі

прем'єр-міністра С.Росоха та І.Рогач – люди молодшої генерації з радикальними поглядами[75].

Незабаром при Кабінеті міністрів А.Волошина були створені служба безпеки, управління поліції в Хусті, відділ преси і пропаганди, який, зокрема, з метою інформування населення щодо діяльності уряду видавав «Бюллетень пресової служби». Щодня масовим накладом виходила урядова газета «Нова свобода», редакцію якої очолював відомий громадсько-політичний діяч і письменник В.Гренджа-Донський. Автономний уряд надавав особливого значення політичній і пропагандистській роботі, що пояснювалося як необхідністю мобілізації зусиль населення краю на розбудову української держави, так і підривною діяльністю проти неї з боку Угорщини і Польщі, нападами терористів з цих країн на населенні пункти Закарпаття, антиукраїнською пропагандою проугорської «п'ятої колони» серед його мешканців.

Уряду Волошина за порівняно короткий відтинок часу вдалося, переконати населення у необхідності захисту кордонів краю. На початку листопада 1938 р. була утворена організація народної оборони – Карпатська Січ, що становила собою напіввійськову організацію (її члени не були озброєні) для військового вишколу учасників українського національного руху й організації оборони Карпато-української держави. Перші січові загони стали формуватися на початку 30-х рр. у містечку Ясіня за ініціативи одного з керівників Гуцульської республіки (1919 р.) Д.Климпуша. Спершу це були протипожежні та культурно-просвітні товариства. Однак загострення міжнародної ситуації навколо ЧСР і бажання закарпатців допомогти чехословацьким військам захищати територію автономного краю змусили провідників української держави прискорити створення місцевих збройних сил. За підтримки міністерства внутрішніх справ, а також керівництва ОУН і Закордонного ПУНу та фінансової допомоги української діаспори команди Карпатської Січі виникли практично в кожному більшменш великому населеному пункті краю: загальна кількість вишколених січовиків становила близько 2 тис. Керівництво цими командами (січовими відділами) на місцях здійснювала Головна команда на чолі з командантом Карпатської Січі Д.Климпушем, що перебувала в Хусті[76].

Звістку про надання автономії Закарпаттю й особливо початок розбудови Карпато-української держави урядом А.Волошина з великим захопленням сприйняли українці в усьому світі. Про підтримку українського уряду та готовність всіляко допомагати розбудові молодої автономної держави свідчать сотні листів і телеграм національно свідомих українців із різних країн, що надходили до канцелярії Волошина. Крім моральної підтримки, українці США, Канади, країн Європи масово відгукнулися на звернення уряду Волошина й Української народної ради до українців зарубіжних країн із проханням про допомогу й із закликом до співпраці. З метою залучення потрібних краєві фахівців 10 грудня було створене українське емігрантське бюро, яке, як зазначалося в урядовому рішенні, «збирає й систематизує заяви українських емігрантів щодо служби в державних, громадських і приватних установах та закладах». Чимало вкрай потрібних молодій автономній державі фахівців із числа українських емігрантів зарубіжних країн діставало карпато-українське підданство й відповідно чехословацьке громадянство, що дозволяло їм легально працювати на Закарпатті[77].

Особливу активність у цьому виявляли українці Галичини. Протягом короткочасного існування Карпато-української держави закарпатці постійно відчували як

моральну, так і матеріальну підтримку та безпосередню допомогу галичан. Незважаючи на репресивні заходи польських властей, вони сотнями нелегально перетинали польсько-чеський кордон з бажанням особисто допомогти молодій автономній державі своїми знаннями, набутим досвідом і працею. В урядових структурах автономного краю в центрі й на містах, в українських школах і національно-культурних осередках, у народному господарстві та січових загонах самовіддано працювали й діяли сотні галицьких українців[78].

Разом із тим їхні активні дії, особливо радикально налаштованих членів ОУН, а їх було чимало серед галичан, ускладнювали політичну ситуацію та міжнародне становище Карпатської України, зокрема українсько-польські відносини, а також сприяли загостренню суперечностей у самому українському таборі. Автономний уряд А.Волошина постійно відчував тиск і опозицію з боку молодих радикальних націоналістів, які перебували в державних і партійних структурах і керівництві Карпатської Січі й настійно вимагали рішучіших дій, зокрема щодо празької влади. Дослідник джерел з міжвоєнної історії Закарпаття М.Болдижар із цього приводу відзначає, що галицькі емігранти активно переконували прем'єра А.Волошина в тому, «що Закарпаття в даних конкретних історичних умовах повинно стати центром об'єднання всіх українських земель в єдиній соборній Українській державі. Саме ця ідея була однією з причин того, що все частіше і настирливіше почало ставитися питання про офіційну зміну назви автономної одиниці»[79]. 17 листопада 1938 р., наприклад, керівництво Української народної ради надіслало телеграму голові чехословацького уряду і Законодавчої комісії парламенту ЧСР такого змісту: «Є неспірним, що наш народ є народом українським, а не руським, то є великоруським. Тому назва Підкарпатська Русь не відповідає дійсності. Українська Народна Рада, яка проголосила р. 1919 прилучення нашого народу до республіки, як народна репрезентантка українського населення в інтересі консолідації та спокійного розвитку цього краю, домагається, щоб в новій Конституції була ужита урядова назва цього краю: Карпатська Україна. Тим буде нещасне язикове питання раз на все вирішене. Домагаємося того й тому, бо під плащем руськости провадилася і провадиться протидержавна чинність та мадярська іридента»[80].

Питання щодо перейменування автономної території на «Карпатську Україну» знову було поставлено міністром Ю.Реваєм на засіданні чехо-словацького парламенту 22 листопада 1938 р. під час прийняття поправки до конституції ЧСР у формі «Конституційного закону про автономію Підкарпатської Русі». Однак його пропозиція була відхилена й у прийнятому законі підкреслювалося: «Підкарпатська Русь є автономною складовою частиною Чехо-Словацької Республіки. Дефінітивну назву автономної території південнокарпатських русинів установить закон Сойму Підкарпатської Руси» і він же встановить «урядову мову та мову навчання в школах на території Підкарпатської Руси». Згідно з цим конституційним законом, який юридично закріпив автономний статус Закарпаття як державного утворення в межах другої Чехо-Словацької Республіки, «урядову й виконавчу владу на території Підкарпатської Русі від 11 жовтня 1938 р. виконує у всіх справах, що належить до компетенції Підкарпатської Русі, тричленний уряд Підкарпатської Русі, який являється складовою частиною Центрального Уряду, аж до того часу, коли буде утворений Уряд Підкарпатської Русі». Адміністративний апарат віце-президента (крайовий уряд) позбавлявся своїх повноважень, що переда-

валися до компетенції міністерств автономного уряду. За п'ять місяців планувалося провести вибори до першого представницького і законодавчого органу автономної території – Сойму Підкарпатської Руси[81].

Проте вже за декілька днів автономний уряд А.Волошина видав «Розпорядження правительства Підкарпатської Руси з дня 25 листопада 1938 р. про запровадження на її території державної української (малоруської) мови», а наприкінці грудня розпустив земський (крайовий) уряд у Хусті й офіційно дозволив уживати поряд із назвою «Підкарпатська Русь» також і назву «Карпатська Україна». Так боротьба двох напрямів на Закарпатті завершилася перемогою українського. Ці бурхливі історичні події кінця 1938 р., як слушно наголошує В.Маркусь, «стали милевими стовпами на шляху політично-державного становлення українського народу Закарпаття»[82].

Після цього пріоритетним напрямом політики уряду А.Волошина стає правотворча діяльність, покликана наповнити реальним змістом права автономного краю як суб'єкта федерації в складі Чехо-Словацької Республіки. До таких нормативних актів належать розпорядження про передачу всієї влади Кабінету міністрів Карпатської України до обрання сойму, про створення Вищого суду і Вищої державної прокуратури та ін. 24 січня 1939 р., зокрема, міністерство внутрішніх справ у Хусті видало розпорядження, яке завершило формування структури виконавчо-розпорядчої влади в Карпатській Україні. Згідно з ним, окружні начальники отримали повноваження розпускати сільські громадські заступництва на чолі зі старостами повсюди, «де укажеться потреба», призначивши на їхні місця урядових комісарів і дорадчі комісії[83].

Створення жорсткої вертикальної структури виконавчої влади й обмеження громадян у їхніх конституційних правах свідчили, на думку багатьох дослідників цього процесу, про ознаки авторитарного політичного режиму в Карпатській Україні. Дійсно, низка внутрішніх і зовнішніх дестабілізуючих чинників робили внутрішньополітичне становище Карпатської України нестабільним і вибухонебезпечним, що своєю чергою викликало необхідність створення оптимальних умов для консолідації всіх патріотичних українських сил і призвело до проведення урядом Волошина низки антидемократичних актів. До них, наприклад, можна віднести утворення 20 листопада концентраційного табору Думен поблизу м. Рахів, уведення жорсткої цензури на публікації в газетах і журналах, що видавалися в Карпатській Україні, закриття місцевих осередків русофільського культурно-просвітнього «Общества им. Духновича» і деяких антиукраїнських видань та інші недемократичні заходи автономного уряду[84].

Загалом, політична діяльність уряду Карпатської України, який взяв чіткий курс на українізацію всього суспільного життя автономного краю, і надалі залишалася для неї головним напрямом роботи, тим більше що попереду були перші вибори до парламенту – сойму Карпатської України. До того ж, незважаючи на поставлене прем'єром А.Волошиним перед міністерством внутрішніх справ краю завданням зробити все для того, «щоби у найкоротшому часі між українським народом і чеським урядництвом (у Карпатській Україні на той час проживало 8,5 тис. чеських чиновників, а разом із сім'ями – понад 15 тис. чехів. – *Авт.*) настали знову нормальні, приятельські відносини», вони погіршали, щоправда, не лише через вороже ставлення останніх до українізації, а й через активну античеську пропаганду проугорської «п'ятої колони» в краї. Загострилися відносини автономного уряду й з чеською центральною владою, особливо після того, як новообраний президент ЧСР Е.Гаха в грудні 1938 р. звільнив

з роботи міністра внутрішніх справ Карпатської України Е.Бачинського і на його місце 16 січня 1939 р. призначив чеського генерала Л.Прхалу. Це рішення чеської влади уряд Волошина розцінив як утручання до внутрішніх справ автономної української держави. Демонстрації проти призначення чеського генерала українським міністром у багатьох населених пунктах краю вилилися у масові акції протесту. За декілька днів між Прагою і Хустом було досягнуто компромісу – Л.Прхала почав виконувати обов'язки міністра транспорту[85].

Утім, це не зняло занепокоєння керівництва ЧСР розвитком подій у Карпатській Україні, зокрема дедалі відвертішим зближенням уряду А.Волошина з Німеччиною (відкриття німецького консульства в Хусті, допомога німецьких військових радників у підготовці карпатських січовиків, становлення карпато-українсько-німецьких економічних стосунків). Говорячи про чітку пронімецьку орієнтацію уряду Карпатської України, слід зазначити, що Німеччина на той час була єдиною великою країною, яка обіцяла йому своє протегування. Саме за її підтримки кабінет Волошина сподівався зберегти територіальну цілісність краю в період загострення міжнародного становища в Центральній Європі, захистити його населення від угорської агресії. Загалом політична ситуація в Карпатській Україні залишалася напруженою, посилилися суперечності в українському таборі, особливо між представниками старшого і молодшого покоління патріотів, поміркованими місцевими і радикальними емігрантськими діячами.

20 січня 1939 р. уряд Карпатської України, «виходячи зі становища громадського спокою і порядку та з того, що діяльність політичних партій, існуючих в Карпатській Україні (Підкарпатській Русі), яких діяльність була припинена, загрожує громадській (державній) безпеці, вирішив розв'язати і розпустити всі політичні партії, що виявили діяльність до появи вищенаведеного розпорядження чехо-словацького уряду». Преса Карпатської України цей крок уряду розцінила як вияв політичної мудрості, наголошуючи на тому, що «політичне керівництво й провід Карпатської України належить Українській Народній Раді. Це є орган політичної консолідації й концентрації національних сил Карпатської України. Це не є політична партія, хоч і складається з активних людей всіх бувших національно-українських партій. В цім органі не панує жадна доктрина, тут панує лише українська державнотворча ідея…». Не зовсім аргументовано пояснював такий відхід від демократії й уряд: «Народ уже прозрів. Щоб не роз'єднили його вороги, позбувся всякого партійництва». До речі, це був не лише антидемократичний, а й юридично помилковий крок уряду А.Волошина. Адже розпуск політичних партій автоматично виводив із парламенту й сенату ЧСР усіх закарпатських депутатів від розпущених партій, які втрачали можливість на федеральному рівні захищати інтереси автономного краю і його населення. Оговтавшись, 6 лютого 1939 р. уряд Карпатської України новим розпорядженням змінив своє попереднє рішення, яке не повинно було стосуватися Аграрної, Соціал-демократичної, Народно-соціалістичної та Християнсько-народної партій. Утім, це не врятувало ситуацію[86].

Розпускаючи всі політичні партії, прем'єр А.Волошин дав дозвіл на створення лише однієї політичної партії під назвою «Українське Національне Об'єднання» (УНО), кістяк якої склали представники вищеназваних чотирьох пропрезидентських партій. Вона, по суті, була державною партією, створеною за розпорядженням уряду, а її статут і програма були витримані в межах ідеології інтегрального націоналізму, при-

внесеної на Закарпаття діячами ОУН. 24 січня 1939 р. був іменований центральний провід УНО, який очолив голова Української народної ради Федір Ревай (брат міністра Ю.Ревая). А вже 27 січня проводом УНО було сформовано список кандидатів у посли (депутати) до Сойму Карпатської України з 32 осіб – переважна більшість із них була членами УНО. Очолювали список «Батько Прем'єр о. Августин Волошин та міністр Юліян Ревай». Розпочалася активна пропагандистська робота з метою переконання населення краю в необхідності проведення виборів до парламенту Карпатської України на безальтернативній основі шляхом голосування за одним списком кандидатів (це суперечило законодавству ЧСР про вибори, згідно з яким висування кандидатів здійснюється лише на багатопартійній основі). Сотні листівок у містах і селах Карпатської України закликали всіх мешканців прийти на вибори й одностайно голосувати за список УНО. Лише в останній день перед виборами проводом УНО було влаштовано 64 публічних зборів[87].

Вибори до сойму Карпатської України відбулися 12 лютого 1939 р. і стали чи не найважливішою віхою в процесі реалізації автономних прав краю. Їхній результат, за свідченням очевидців, «був так надзвичайно успішний... що заскочив своєю несподіванкою не тільки ворогів, але і приятелів Карпатської України». Із 92,5% населення, що взяли участь у виборах (265 тис. осіб), 92,4% проголосували за Українське національне об'єднання. Загалом, на думку фахівців-істориків, «вибори пройшли в спокійній поважній атмосфері»[88], «на задовільному рівні без значних порушень, а їх наслідки можна вважати достовірними»[89], проте окремі дослідники стверджують, що вони «перетворилися у відвертий політичний фарс»[90], а «їх результати – фальсифіковані»[91]. Навряд чи останні твердження коректні й достатньо науково аргументовані, особливо якщо врахувати, що населення навіть за наявності одного виборчого списку мало певну можливість вибору: в столиці Карпатської України – Хусті, наприклад, було зафіксовано більше 2 тис. голосів проти УНО, а загалом його список не підтримало більше 20 тис. голосуючих, що були проти або подали недійсні бюлетені[92]. Але головне полягало в тому, що перші в історії Закарпаття вибори до власного представницького й законодавчого органу нарешті відбулися і їхні результати засвідчили схвалення основною частиною закарпатських українців курсу Кабінету міністрів Карпатської України А.Волошина на утвердження національної державності.

На жаль, порівняно з успішними наслідками політичної діяльності уряду А.Волошина, значно скромнішими були результати його господарської діяльності. Украй скудні економічні ресурси й можливості автономного краю після приєднання найбільш розвинутої в економічному плані частини Закарпаття до Угорщини, постійний дефіцит бюджету Карпатської України, негативний вплив низки зовнішніх чинників, приділення пріоритетної уваги активній політичній діяльності, боротьбі з «ворогами української нації» практично не дали урядові серйозно взятися до соціально-економічних і культурних проблем краю.

Щоправда, планів і намірів у цьому напрямі в уряду Карпатської України не бракувало. 19 листопада 1938 р. Українська народна рада в Хусті видала «Маніфест до українського народу», в якому були накреслені головні пункти господарської програми уряду А.Волошина. На перший план висувалися проведення земельної реформи, розвиток хліборобства й виноградарства, піднесення скотарства і молочарства. Але для уряду найголовніше завдання полягало в тому, щоб забезпечити місцеве

населення продуктами харчування. До того ж постійно підвищувалися ціни на продукти, хоча заробітна плата залишалася без змін. Аби запобігти голоду, особливо в гірських районах, автономний уряд пішов на скасування деяких податків. У лютому 1939 р. на його вимогу міністерство господарства ЧСР додатково виділило 300 тис. крон для надання допомоги найбіднішому населенню краю. Тоді ж уряд Карпатської України «призначив півмільйона корон на харчеву акцію бідних дітей». Однак разові допомогові акції не могли суттєво поліпшити становище. Неспроможність розв'язати цю проблему власними силами змусила А.Волошина шукати допомоги за кордоном. Почалися поставки кукурудзи з Румунії, розглядалося питання щодо обміну закарпатського лісу і солі на зерно з урядами Німеччини й Угорщини. Водночас проводилася певна робота з поліпшення страхування й пенсійного забезпечення населення: у Хусті, зокрема, був створений Краєвий уряд робітничого забезпечення[93].

Уже від перших днів своєї діяльності автономний уряд А.Волошина стикнувся ще з одною складною проблемою – безробіттям. Кількість безробітних постійно збільшувалася за рахунок галичан, які нелегально перетинали польсько-чеський кордон, утікачів із території, окупованої Угорщиною, а також через припинення окремих видів робіт. Водночас відбувалася реемігрaція закарпатців у пошуках роботи за кордон. З метою поліпшення становища уряд Карпатської України в січні 1939 р. розпочав переговори з урядом Німеччини, Чехо-Словаччини і деяких інших країн щодо можливості для закарпатців виїжджати на заробітки за кордон. Така домовленість була досягнута, і кілька партій робітників мали змогу поїхати на сезонні роботи до Німеччини і Чехо-Словаччини, хоча це не розв'язало хронічної для Закарпаття проблеми безробіття[94].

Основним багатством краю залишався ліс, і тому уряд робив активні спроби щодо реорганізації та централізації лісового господарства, проведення його націоналізації. У січні 1939 р., після створення єдиної дирекції лісів у Буштині, почалися великі роботи в державних лісах: було збудовано кілька транспортних середників, почалося будівництво нових комунікацій, залізничних і автомобільних доріг, пошук нових ринків збуту та можливостей залучення іноземного капіталу тощо. У результаті ситуація в лісовому господарстві поступово стабілізувалася. Прибутковою галуззю промисловості краю залишалося добування солі. Певні позитивні зрушення відбулися в хімічній (досить успішно працювало 5 фабрик) і харчовій промисловості краю. Уряд Карпатської України розробив програму електрифікації країни, для здійснення якої було організовано товариство «Карпатські Електровні», значну увагу приділяв розвиткові пошт і зв'язку, розробці корисних копалин, мінеральним джерелам, робив певні спроби поліпшення жалюгідного становища в медичному обслуговуванні населення, перспективним для краю вважав розвиток туризму тощо.

Деякі конкретні заходи були запровадженні в життя в галузі освіти. Зокрема, уряд А.Волошина став добиватися введення в усіх школах, державних та інших установах обов'язкової української мови. Водночас розширилася мережа українських шкіл: були відкриті гімназії з українською мовою навчання в Білках, Рахові та Ракошині, понад 50 нових горожанських і сільських народних шкіл, обговорювалося питання відкриття народного університету та перенесення до Хусту з Праги Українського вільного університету тощо. Активну діяльність на освітній ниві здійснювало товариство

«Учительська громада», членами якого були близько 2 тис. представників нової української вчительської генерації.

Завдяки приїзду в Карпатську Україну відомих діячів української культури та підтримки їх урядом, у краї активізувалось українське культурне життя: у Хусті було створено літературно-мистецьке товариство «Говерла», яке видавало однойменний щомісячник за редакції Олега Ольжича, а також діяв державний театр «Нова Сцена» (режисер Ю.Шерегій), розпочалися роботи зі створення першої на Закарпатті кіностудії, почав видавати релігійний альманах С.Сабол (Зореслав) та ін. До речі, уряд А.Волошина проводив активну політику в галузі релігії і церкви: підтримуючи насамперед греко-католицьку церкву, вірниками якої була переважна більшість українського населення Закарпаття, він водночас пішов на зближення з керівництвом православної церкви, сприяв запобіганню міжконфесійних конфліктів у краї[95].

Однак більшість планів і задумів уряду Карпатської України у розв'язанні проблем господарського і культурного будівництва, покращенні соціального становища та рівня життя населення так і не були реалізовані. І головна причина цього не стільки в надмірній політичній, націоналістичній заангажованості уряду А.Волошина, прорахунках і помилках у його діяльності, що дійсно були зроблені, скільки в тому, що за тих внутрішньополітичних, внутрішньоекономічних і особливо міжнародних умов, що склалися в 1938–1939 рр. в краї і навколо нього, Карпатська Україна не мала реальної можливості повноцінно функціонувати як автономна, а тим більше самостійна, незалежна держава. Та й часу для цього історія відвела молодій українській державі замало.

Попри карпато-українсько-німецьке зближення і загравання уряду Німеччини з українськими політичними силами, Угорщина не відмовлялася від своїх претензій на всю територію Закарпаття: її приготування до вторгнення на територію Карпатської України не припинялися ні на мить. Утім, останнє слово в розв'язанні проблеми Закарпаття належало Німеччини, яка певний час приховувала свої справжні наміри і притримувала Угорщину від агресії. Наприкінці 1938 – на початку 1939 рр. у дипломатичних колах і громадськості європейських держав навіть склалося враження, що третій рейх підтримує Карпатську Україну з метою гарантування її незалежності та використання як П'ємонт для об'єднання навколо неї всіх українських земель. Галас, здійманий з цього приводу європейською пресою, деякою мірою насторожив Угорщину і Польщу, а також викликав відому саркастичну реакцію Й.Сталіна на XVIII з'їзді ВКП(б), що засвідчило незацікавленість СРСР в існуванні Карпатської України.

Рішення А.Гітлера 6 березня 1939 р. остаточно ліквідувати Чехо-Словаччину зірвало всі покрови з політики Німеччини. Не бажаючи надто посилювати свою союзницю Угорщину приєднанням до неї Словаччини, вона ініціювала незалежність останньої, а 12 березня дала згоду М.Горті на окупацію Карпатської України. У ці критичні березневі дні автономний уряд краю, який готувався до відкриття Сойму Карпатської України, призначеного президентом ЧСР Е.Гахою на прохання А.Волошина на 15 березня 1939 р., досі покладав надії на німецьке заступництво перед угорським вторгненням. 14 березня 1939 р., щойно дізнавшись про проголошення самостійності Словаччиною, що свідчило про остаточний державний розпад ЧСР, і скупчення угорських військ на кордонах з Карпатською Україною, А.Волошин офіційно прого-

лосив її незалежною державою і назвав склад нового уряду: прем'єр – д-р Августин Волошин, загранічні справи – Юліан Ревай, внутрішні справи – д-р Юрій Перевузник, господарство – Степан Клочурак, фінанси й комунікації – д-р Юлій Бращайко, здоров'я і соціальна опіка – д-р Микола Долинай. Після цього до Берліна було відправлено телеграму: «Від імені уряду Карпатської України прошу Вас прийняти до відома проголошення нашої самостійності під охороною Німецького Рейху. Прем'єр-міністр доктор Волошин. Хуст». Окремі підрозділи угорських військ тим часом уже перетнули кордони Карпатської України, а відповіді з Берліна досі не було. Уранці 15 березня уряд Волошина ще раз звернувся до Берліна з конкретним запитанням: чи віддала Німеччина Карпатську Україну Угорщині? Лише після цього відомство Ріббентропа через свого консула в Хусті порадило А.Волошину «не чинити опір угорському вторгненню, бо німецький уряд у даній ситуації, на жаль, не може взяти Карпатську Україну під протекторат»[96].

У такому безвиході того ж дня по обіді в Хусті розпочала свою роботу перша й остання сесія Сойму Карпатської України. Протягом трьох годин відбулося шість окремих засідань, на яких було ухвалено документи історичної ваги. Зокрема, таємним голосуванням сойм обрав президента новоствореної української держави – отця Августина Волошина і ухвалив два закони, які мали статус конституційних і визначали форму нового державного утворення. Ними підтверджувалося, що Карпатська Україна є незалежною державою – республікою з президентом на чолі, обраним соймом. Державною мовою Карпатської України проголошувалася українська. Державним прапором затверджувався національний синьо-жовтий прапор, а державним гербом – сполучення краєвого герба (ведмідь у лівім червонім колі й чотири сині та три жовті смуги в правому півколі) з національним (тризуб св. Володимира Великого з хрестом на середньому зубі). Державним гімном Карпатської України оголошувався національний гімн «Ще не вмерла Україна». Сойм також уповноважив уряд за згоди президента Карпатської України видавати до свого відкликання розпорядження, що матимуть силу закону[97].

Урядові новоствореної незалежної Карпато-Української Республіки так і не судилося приступити до виконання рішення сойму. Того ж дня, 15 березня 1939 р., угорські війська розпочала загальний наступ всією територією щойно проголошеної української держави, який завершився 18 березня її повною окупацією і приєднанням до Угорщини. Уряд Карпатської України разом із новообраним президентом А.Волошиним змушений був залишити територію країни. Нечисленні загони Карпатської Січі самовіддано протистояли величезній силі агресора: близько 1 тис. січовиків полягли в нерівному бою, стільки ж патріотів стали жертвами фашистського терору після поразки Карпатської України, інші залишили окуповану територію рідного краю або перейшли до партизанської боротьби[98].

Отже, протягом півроку в Карпатах існувала українська держава двох типів: з 11 жовтня 1938 р. до 14 березня 1939 р. Підкарпатська Русь – Карпатська Україна була автономною частиною федеративної (другої) Чехо-Словацької республіки, а 14-18 березня 1939 р. Карпатська Україна заявила про себе світові як незалежна держава.

Оцінюючи цю історичну подію важко не погодитися з твердженням дослідників, що акт проголошення Карпатської України самостійною, незалежною державою

«був більше результатом спонтанного і стихійного характеру, який став можливим у зв'язку з певними об'єктивними причинами: політичною кризою в Європі, розпадом Чехословаччини, проголошенням самостійності Словаччини тощо»[99]. Навіть більше, через агресію й окупацію Угорщиною, здійснені за згоди недавнього «покровителя» Карпатської України – Німеччини, молода незалежна держава, так і не розпочавши свою діяльність, припинила існування. Однак, попри це, вона залишила свій слід в історії боротьбі українського народу за національну державність. Виникнення Карпатської України як держави також зайвий раз продемонструвало перед усім світом, що Закарпаття – українська земля, де мешкають українці, які бажають мати свою соборну державність разом зі своїми кровними братами на інших українських землях.

Посилання до розділу 13

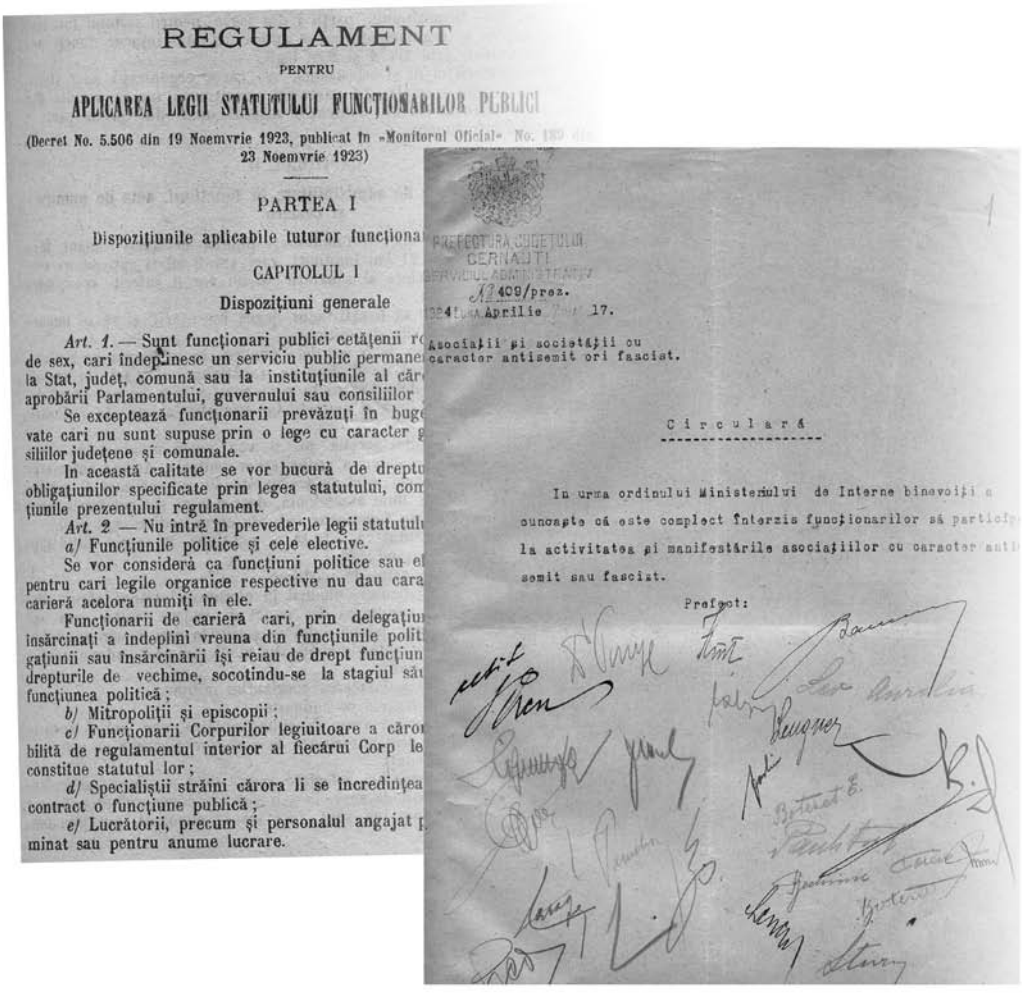
1 Див.: *Віднянський С.* Закарпаття у складі Чехо-Словацької республіки: переломний етап у національно-культурному й етнополітичному розвитку русинів-українців // Культура українських Карпат: традиції і сучасність: Матеріали міжнар. наук. конф. – Ужгород, 1994. – С.132.
2 *Нариси* історії Закарпаття. – Ужгород, 1995. – Том II (1918–1945). – С.54.
3 *Ванат І.* Нариси новітньої історії українців Східної Словаччини. – Пряшів, 1979. – Т.І (1918–1938). – С.61.
4 *Культура* українських Карпат: традиції і сучасність. – С.132.
5 *Віднянський С., Петрище П.* Політична діяльність закарпатської еміграції в США наприкінці 19-го – на початку 20-го ст. та її вплив на долю рідного краю // Українська діаспора. – К.; Чикаго, 1993. – Ч.4. – С.11-12.
6 *Худанич В., Боднар В.* Руська Крайна в 1918–1919 роках // Культура українських Карпат: традиції і сучасність. – С.275; *Нариси* історії Закарпаття. – С.54-55.
7 *Стерчо П.* Карпато-Українська держава. До історії визвольної боротьби карпатських українців у 1919–1939 роках. – Л., 1994. – С.225-227. – (Репринт. вид.).
8 *Нариси* історії Закарпаття. – С.56.
9 *Кондратович И.* История Подкарпатской Руси для народа. – Ужгород, 1924. – С.107.
10 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.62-65.
11 *Клочурак С.* До волі. Спомини. – Нью-Йорк, 1978. – С.2, 100, 107.
12 Там само. – С.138-139.
13 *Піпаш В.* Республіка з нашої долі // Закарпат. правда. – 1992. – 29 квітня.
14 *Клочурак С.* Вказ. праця. – С.135.
15 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.71-72.
16 *Сміян П.К.* Жовтнева революція і Закарпаття (1917–1919 рр.). – Л., 1972. – С.61-62.
17 *Болдижар М.* Закарпаття між двома світовими війнами: Матеріали до історії суспільно-політ. відносин. – Ужгород, 1993. – С.15-20; *Нариси* історії Закарпаття. – С.65-66.
18 *Химинець Ю.* Мої спостереження із Закарпаття. – Нью-Йорк, 1984. – С.33.
19 *Вегеш М.М.* Громадсько-політичні взаємовідносини Східної Галичини і Закарпаття в 1918–1919 роках: Матеріали до спецкурсу для студентів іст. ф-ту. – Ужгород, 1996. – С.28-30.
20 *Клочурак С.* Вказ. праця. – С.128-129.
21 *Вегеш М.М.* Громадсько-політичні взаємовідносини Східної Галичини і Закарпаття в 1918–1919 роках. – С.31.

22 *Болдижар М.* Входження Закарпаття до складу Чехословаччини та його державно-правовий статус // Державно-правовий статус Закарпаття у складі Чехословаччини у 1919–1945 роках: Матеріали наук. конф. – Ужгород, 1997. – С.7-8.
23 *Волошин А.* Спомини. – Ужгород, 1923. – С.92-93.
24 *Під прапором* Великого Жовтня. Боротьба трудящих Закарпаття за Радянську владу в 1919 р.: Зб. док. – Ужгород, 1959. – С.31-32.
25 *Руська* правда. – 1919. – 12 квітня.
26 *Нариси* історії Закарпаття. – С.77.
27 *Співак Б., Троян М.* 40 незабутніх днів. – Ужгород, 1987. – С.72.
28 *Під прапором* Великого Жовтня. – С.37.
29 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.74-81.
30 Там само. – С.105-113.
31 *Кондратович И.* Вказ. праця. – С.109-110.
32 *Каминскій Й.* Т.Г.Масарикь и Подкарпатская Русь // Карпат. свьть. – Ужгород. – 1930. – Ч.1-2. – С.780.
33 *Волошин А.* Вказ. праця. – С.94.
34 *Стерчо П.* Карпато-Українська держава. До історії визвольної боротьби карпатських українців у 1919–1939 роках. – Л., 1994. – С.21. – (Репринт. вид.).
35 Див.: *Болдижар М.* Державність на Закарпатті: правда історії та вигадки фальсифікаторів. Перші кроки. – Ужгород, 2004. – С.29.
36 Див.: *Віднянський С.* Закарпаття у складі Чехо-Словацької республіки: переломний етап у національно-культурному й етнополітичному розвитку русинів-українців // Культура українських Карпат: традиції і сучасність: Матеріали міжнар. наук. конф. (Ужгород, 1-4 вересня 1993 р.). – Ужгород, 1994. – С.130-140.
37 *Державно-правовий* статус Закарпаття у складі Чехословаччини у 1919–1945 роках: Матеріали наук. конф. – Ужгород, 1997. – С.12-13; *Нариси* історії Закарпаття. – С.117-118.
38 *Нариси* історії Закарпаття. – С.120.
39 Там само. – С.121.
40 *Копчак В., Копчак С.* Население Закарпатья за 100 лет. – Л., 1977. – С.83.
41 *Державно-правовий* статус Закарпаття у складі Чехословаччини у 1919–1945 роках. – С.23.
42 *Лемак В.В.* Закарпаття у державно-правовій системі Чехословацької республіки (1919–1939 рр.). – Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1996. – С.18, 19.
43 Див.: *Вегеш М.М., Віднянський С.В.* Країни Центрально-Східної Європи та українське питання (1918–1939). – К.; Ужгород, 1998. – С.63; *Бедь В.* Політико-правове становище Закарпаття у складі Чехословацької республіки (1919 – березень 1939 рр.) // Carpatica – Карпатика. – Ужгород, 2000. – Вип.7. – С.136; *Державно-правовий* статус Закарпаття у складі Чехословаччини у 1919–1945 роках. – С.27-29.
44 *Нариси* історії Закарпаття. – С.123.
45 *Худанич В.І.* Міжвоєнний період в історії Закарпаття // Українські Карпати: Матеріали міжнар. наук. конф. – Ужгород, 1993. – С.539; *Нариси* історії Закарпаття. – С.181.
46 *Ліхтер І.* З історії діяльності проукраїнських політичних партій міжвоєнного Закарпаття // Істор. школа професора Володимира Задорожного: Наук. зб. – Ужгород, 1999. – Вип.1. – С.133.
47 *Нариси* історії Закарпаття. – С.190-194; Співак Б. Революційний рух на Закарпатті 1924–1929. – Ужгород, 1962. – С.25.

48 *Державно-правовий* статус Закарпаття у складі Чехословаччини у 1919–1945 роках. – С.27.
49 *Нариси* історії Закарпаття. – С.191-193.
50 Там само.
51 *Магочій П.Р.* Формування національної самосвідомості: Підкарпатська Русь (1848–1948). – Ужгород, 1994. – С.128.
52 *Ліхтей І.М.* Закарпаття в складі Чехословаччини: особливості суспільно-політичного розвитку (1919–1929). – Автореф. дис. ... канд. іст. наук. – Ужгород, 1997. – С.20.
53 *Краткая* история Чехословакии. С древнейших времен до наших дней. – М., 1988. – С.338.
54 *Нариси* історії Закарпаття. – С.204-212.
55 *Магочій П.Р.* Вказ. праця. – С.136.
56 Див.: *Болдижар М.* Закарпаття між двома світовими війнами. Матеріали до історії суспільно-політичних відносин. – Ужгород, 1993, 1996 – Ч.І, ІІ; *Ванат І.* Нариси новітньої історії українців східної Словаччини. – Пряшів, 1979. – Кн.І (1918–1938). – С.255-297; *Вегеш М.* Карпатська Україна (1938–1939). Соціально-економічний і політичний розвиток. – Ужгород, 1993; *Магочій П.Р.* Формування національної самосвідомості: Підкарпатська Русь (1848–1949 рр.). – Ужгород, 1994; *Нариси* історії Закарпаття. – Ужгород, 1995. – Т.ІІ (1918–1945). – С.274-348; *Штефан А.* Августин Волошин президент Карпатської України. Спомини. – Торонто, 1977 та ін.
57 *Вегеш М.М.* Карпатська Україна 1938–1939 років у загальноєвропейському історичному контексті: В 2 т. – Ужгород, 1997. – Том І. – С.4.
58 *Маркусь В.* Від народу-племені через автономістські прагнення до державності й соборності // Культура українських Карпат: традиції і сучасність. – С.22.
59 *Стерчо П.* Карпато-українська держава. До історії визвольної боротьби карпатських українців у 1919–1939 роках. – Л., 1994. – С.55-56.
60 *Нариси* історії Закарпаття. – Т.ІІ (1918–1945). – С.277.
61 *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.І. – С.79.
62 *Магочій П.Р.* Вказ. праця. – С.144.
63 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.279-281.
64 Цит. за: *Вегеш М.М.* Карпатська Україна 1938–1939 років у загальноєвропейському історичному контексті: В 2 т. – Ужгород, 1997. – Том 2. – С.81.
65 *Магочій П.Р.* Вказ. праця. – С.145; *Нариси* історії Закарпаття. – С.282.
66 *Белень М.* Карпатська Україна в портретах: Наук.-попул. вид. – Ужгород, 1998. – С.9.
67 *Нова* свобода. – 1938. – 27 жовтня.
68 *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.І. – С.81.
69 *Вегеш М.М.* Вказ. праця. – Т.2. – С.83-84.
70 *Нова* свобода. – 1938. – 28 жовтня.
71 Там само. – 27 жовтня.
72 *Вегеш М.М.* Вказ. праця. – Т.2. – С.83.
73 Див.: *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.І. – С.100-104.
74 *Нова* свобода. – 1938. – 5 листопада.
75 Див.: *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.ІІ. – С.27.
76 *Белень М.* Вказ. праця. – С.12-19.
77 *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.І. – С.88.
78 Див.: *Вегеш М.М.* Вказ. праця. – Т.І. – С.196-215.
79 *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.І. – С.85.

80 *Нова* свобода. – 1938. – 22 листопада.
81 Див.: *Стерчо П.* Вказ. праця. – С.235-241.
82 *Маркусь В.* Вказ. праця. – С.22.
83 *Нариси* історії Закарпаття. – С.288-289.
84 *Вегеш М.* Карпатська Україна (1938–1939). – С.76-77.
85 Див.: *Вегеш М.* Вказ. праця. – Т.2. – С.84-87.
86 Див.: Там само. – С.89-90.
87 Див.: *Росоха С.* Сойм Карпатської України (в 10-тиліття проголошення самостійности). – Л., 1991; *Нова* свобода. – 1939. – 17 лютого.
88 *Магочій П.Р.* Вказ. праця. – С.147.
89 *Вегеш М.М.* Вказ. праця. – Т.2. – С.92.
90 *Нариси* історії Закарпаття. – С.313.
91 *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.І. – С.127.
92 Там само. – С.125; *Кульчицький С.В.* Україна між двома війнами (1921–1939 рр.). – К., 1999. – С.316.
93 Див.: *Вегеш М.* Карпатська Україна (1938–1939). – С.14-36.
94 *Вегеш М.* Карпатська Україна і Німеччина (1938–1939 рр.). – Ужгород, 1996. – С.10-12.
95 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.300-301; *Вегеш М.М.* Вказ. праця. – Т.2. – С.52-59.
96 *Нариси* історії Закарпаття. – С.316.
97 Див.: *Росоха С.* Вказ. праця.
98 Див.: *Нариси* історії Закарпаття. – С.340; *Вегеш М.* Карпатська Січ: сторінки історії (1938–1939 рр.). – Ужгород, 1996; *Химинець Ю.* Закарпаття – земля української держави: Нотатки з історії Закарпаття. – Ужгород, 1991.
99 *Болдижар М.* Вказ. праця. – Ч.І. – С.107-10.

Розділ 14. Організація управління в українських землях королівської Румунії (1918–1940 рр.)



REGULAMENT

PENTRU

APLICAREA LEGII STATUTULUI FUNCȚIONARILOR PUBLICI

(Decret No. 5.506 din 19 Noemvrie 1923, publicat în «Monitorul Oficial» No. 139 din 23 Noemvrie 1923)

PARTEA I

Dispozițiunile aplicabile tuturor funcționa

CAPITOLUL 1

Dispoziţiuni generale

Art. 1. — Sunt funcționari publici cetățenii r de sex, cari îndeplinesc un serviciu public permane la Stat, județ, comună sau la instituțiunile al căr aprobării Parlamentului, guvernului sau consiliilor

Se exceptează funcționarii prevăzuți în bug vate cari nu sunt supuse prin o lege cu caracter g siliilor județene și comunale.

In această calitate se vor bucură de dreptu obligațiunilor specificate prin legea statutului, com țiunile prezentului regulament.

Art. 2 — Nu intră în prevederile legii statutul

a) Funcțiunile politice și cele elective.

Se vor considera ca funcțiuni politice sau e pentru cari legile organice respective nu dau cara carieră acelora numiți în ele.

Funcționarii de carieră cari, prin delegațiu însărcinați a îndeplini vreuna din funcțiunile polit gațiunii sau însărcinării își reiau de drept funcțiun drepturile de vechime, socotindu-se la stagiul să funcțiunea politică;

b) Mitropoliții și episcopii;

c) Funcționarii Corpurilor legiuitoare a căro bilită de regulamentul interior al fiecărui Corp le constitue statutul lor;

d) Specialiștii străini cărora li se încredința contract o funcțiune publică;

e) Lucrătorii, precum și personalul angajat p minat sau pentru anume lucrare.

PREFECTURA JUDEȚULUI CERNĂUȚI
SERVICIUL ADMINISTRATIV
№ 409/prez.
Aprilie 17.

Asociații și societăți cu caracter antisemit ori fascist.

C i r c u l a r ă

In urma ordinului Ministerului de Interne binevoiți a cunoaște că este complect interzis funcționarilor să particip la activitatea și manifestările asociațiilor cu caracter anti semit sau fascist.

Prefect:

У Першій світовій війні за рахунок приєднаних земель Румунське королівство збільшило свою територію більш ніж удвічі. Суттєво примножилося населення. Згідно з офіційними відомостями 1920–1921 рр., у Бессарабії проживало 2 344 800, на Буковині – 800 300 осіб[1].

Захоплення територій сусідніх держав докорінно змінило етнополітичну ситуацію в державі, перетворивши її з моноетнічної на поліетнічну. Якщо в Старому королівстві питома вага румунів сягала 89,3%, то в повоєнній країні – 57,8%[2]. У Бессарабії румуни в значній кількості з'явилися тільки після окупації. Це були поліцейські, офіцери, чиновники, солдати й колоністи, які отримали землю, відібрану в місцевого селянства.

У жодній з приєднаних територій, за винятком Трансільванії, румуни чисельно не домінували. Саме ця обставина обумовила суперечливість внутрішньополітичного курсу урядів Румунії та викликала глибокі деструктивні процеси в суспільно-політичному житті країни.

Румунський парламент урочисто проголосив про приєднання Бессарабії, Буковини та Трансільванії 29 грудня 1919 р. У 1920 р. Верховна рада Ліги Націй підтвердила права королівства на окуповані території. Румунські війська захопили Кишинів 25 січня 1918 р., протягом січня окупували всю Бессарабію. Остання була приєднана до Румунії як область з широкими автономією та правами самоврядування. Однак рішення Сфатул-Церій 27 березня 1918 р. щодо запрошення румунських військ визначило подальшу незавидну долю Бессарабії в складі королівства.

Північна Буковина – колишня провінція Австро-Угорської імперії – була передана Румунії згідно зі ст. 59 Сен-Жерменської мирної угоди від 10 вересня 1919 р., березневої та серпневої угод 1920 р. В угодах передбачався захист прав національних меншин на інкорпорованих територіях. Зокрема, виголошувався намір створення умов для використання іншомовними громадянами права вільно користуватися рідною мовою усно, письмово і перед судом[3]. Однак уже за кілька місяців, скориставшись зі складності та непевності міжнародної ситуації, Румунія розпочала масований наступ на права меншин. Починаючи з 1 січня 1920 р. румунська мова набула статусу офіційної в Буковині.

Для Буковини це був відчутний і болючий крок назад. Адже попри всі недоліки австро-угорської політичної системи, Буковина в її складі мала досить широку автономію в галузі початкової та середньої освіти, релігії, економічного життя, місцевого управління, санітарного обслуговування, благочинної діяльності. Вищу автономну владу в краї здійснювали віце-намісник і кілька членів магістрату (українців), українцями за походженням були деякі префекти і чиновники вищого рангу. Українська влада мала офіційний статус, рівний з румунською та німецькою, а її права були гарантовані в культурному, суспільному житті, на рівні місцевого самоврядування українська визнавалася офіційною мовою в меріях і муніципальних радах, нею виголошувалися промови у сеймі та здійснювалися судові засідання[4].

Після приєднання край поділили на п'ять префектур (раніше існували одинадцять округів). При цьому колишні суто українські округи об'єднали з румунськими так, щоби забезпечити в новостворених одиницях більшість етнічним румунам. Переформатування адміністративно-територіальної структури звело нанівець формально виголошену адміністративну автономію префектур.

11 листопада 1918 р. вся повнота влади в Буковині перейшла до Румунської Національної ради. Наступного дня вона поклала адміністративне управління краю на крайовий уряд, що складався з 14 державних секретарів. Склад і діяльність останнього визначив закон від 12 листопада 1918 р. Загальне керівництво краєм виконували два міністри-делегати, один з яких представляв Буковину в уряді в Бухаресті. Крайовий уряд встановив також систему добору управлінських кадрів, яких мав подавати міністр-делегат.

У квітні 1920 р. посаду міністра-делегата ліквідували, запровадивши замість неї посаду голови регіональної комісії з уніфікації. Державних секретарів замінили на генеральних директорів. Міністром, а потім президентом регіональної комісії Буковини за квотою Ліберальної партії став І.Ністор (відвертий ворог українства, автор сумнозвісної теорії колонізації), а згодом від націонал-цараністської – Т.Савчук-Савяну.

Румунія була конституційною монархією. На чолі держави перебував спадковий монарх з роду Гогенцоллерн-Зигмаринген. Король був наділений правом суспензійного вето. Він керував державою за допомогою парламенту, що складався з двох палат: Сенату (мав 170-200 членів) і Палати депутатів (до неї з загальної кількості 347-387 членів входили 16 представників від Буковини та 51 – від Бессарабії). Палата депутатів обиралася на основі загального та прямого голосування раз на чотири роки. Право бути обраними до палати мали всі особи, старші 25 років, за винятком осіб з кримінальним минулим і військовослужбовців.

Завдяки перегляду конституції в 1923 р. в країні була запроваджена більш прогресивна (порівняно з довоєнною – куріальною) система виборів, наближена до відповідників Західної Європи. Конституція проголосила загальне, пряме, пропорційне виборче право, визначила категорії виборців, однак перманентна політична нестабільність і воєнний стан у провінціях загальмували доопрацювання законодавчої бази виборчого законодавства. Виборчими правами наділялися тільки особи, що мали постійну осілість, із числа румунських підданих. У 1929 р. право обирати до муніципалітетів (міське самоврядування) та бути обраними в «муніципальні радники» отримали жінки, але цей закон поширювався тільки на осіб, що мали середню освіту і заслуги воєнного часу, проте це право обмежувалося високим майновим цензом[5].

Вищим органом виконавчої влади в Королівстві була Рада Міністрів, підзвітна королю та парламенту. В країні діяли 11 міністерств: іноземних справ, внутрішніх справ (йому підпорядковувався департамент охорони здоров'я, який в окремі роки був самостійним міністерством), фінансів, землеробства, освіти (йому були підпорядковані також справи мистецькі та релігійні культи), суспільних робіт, шляхів сполучення, воєнних справ, торгівлі та промисловості, праці, юстиції. До Ради міністрів на правах міністрів, входили по одному представнику від Буковини та Бессарабії. Обов'язок останніх, крім обстоювання специфічних потреб областей, полягав в узгодженні тимчасових правил, запроваджених окупаційними властями, а також чинних законоположень попередніх урядів зі старорумунськими законами. Так, в уряді Маніу, який прийшов до влади в листопаді 1928 р., міністром для Бессарабії став Галіпа, Буковини – Савчук-Савяну[6].

При міністрах у справах Буковини та Бессарабії діяли представники всіх міністерств, за винятком воєнного. Ці представники складали директорат, що мав внести відповідні пропозиції до перегляду конституції та чинного законодавства.

Хронічна парламентська криза була характерним явищем політичного життя королівської Румунії. Досить зазначити, що протягом 22-річного румунського панування уряди змінювалися понад тридцять разів. Здобуваючи владу, кожний новий уряд починав свою діяльність із зарахування до міністерств своїх родичів. Через це міністерства мали занадто роздутий чиновницький апарат. Періодичні чистки й скорочення з-поміж управлінців, їхнє відрядження до провінцій відчутних результатів не давали, оскільки реальна політична влада була сконцентрована в руках декількох кланів і внаслідок парламентських ротацій змінювалася тільки конфігурація вищих посадових осіб, а не принципи організації системи державного управління. Хиткість політично ситуації та перманентний кризовий стан економіки не залишали чиновництву свободи для маневрування та незалежності політичного мислення. Посадові оклади залишалися занизькими: директор департаменту міністерства одержував 5-7 тис. лей на місяць (100-150 крб золотом), однак протягом усього міжвоєнного періоду саме державна служба лишалася більш-меншим стабільним джерелом існування і попит на неї в суспільстві був великим.

«Принцип самозабезпечення через хабарі» був характерною ознакою чиновницької армії з верху до низу. Скандал з приводу розтрат і розкрадання кількох сот мільярдів лей вибухнув після виходу у відставку кабінету Авереску, щоправда, він обмежився газетним галасом. Жодна з високоповажних посадових осіб ані до адміністративної, ані до кримінальної відповідальності притягнена не була[7].

Не менш складною була ситуація в галузі державного управління та його місцевої мережі. На кінець 1922 р. уніфікація адміністративно-територіальної структури загалом була завершена. Рік 1922-й позначив початок прискореної румунізації інкорпорованих територій: була введена жорстока цензура засобів масової інформації, місцева адміністрація повсюдно замінювалася на румунську, прояви інакомислення вистежувалися та переслідувалися сігуранцею (політичною поліцією).

Унаслідок нововведень центр сконцентрував усю повноту контролю за провінційними органами влади. Тимчасова стабілізація адміністративної структури краю відбулася на засадах Конституції 1923 р.

Адміністративна структура королівства наслідувала традиції управління довоєнного часу й складалася з юдетів (judet), які в інкорпорованих територіях наслідували довоєнні адміністративно-територіальні одиниці. Однак «Закон про адміністративну уніфікацію» вніс суттєві корективи до раніше чинного ладу. Згідно з ним, Бессарабія, складалася з 9 юдетів: Бєльци, Ізмаїл, Кагул, Кишинеу, Орхей, Сорока, Тітіна, Хотин, Читатей Альба (Акерман); Буковина – з 5: Сторожинець, Сучава, Чернівці, Радівці, Кимполюнґ. Юдети складалися з plasa – певного відповідника волостей. Останні об'єднували на засадах самоврядування по кілька сільських общин (comunele rurale). Ці адміністративно-територіальні утворення не набули стабільного завершеного вигляду, весь час змінюючи територію та кількість підпорядкованих їм сільських поселень. На інших засадах діяли міські громади, що виокремлювалися в самостійні адміністративно-територіальні одиниці.

На чолі юдетів стояв префект, якого призначав міністр внутрішніх справ. Ця посада суміщала в собі широкі адміністративно-поліцейські права. Префект наглядав за діяльністю місцевих осередків центральних установ: адміністрації фінансів, судового трибуналу, ветеринарного, санітарного та лісового управлінь, земельної ради, шкільного контролю, духовної консисторії, відділення Національного банку, установ сільського кредитування, сигуранци і управління рекрутського округу. При префекті діяла повітова рада (comunele urbane), яку обирало населення.

Plasa очолювали примарі (primarii). Вони обиралися місцевим населенням, але в обов'язковому порядку мали затверджуватися префектом. У потенційно неблагонадійних чи стратегічно важливих, зокрема прикордонних, волостях примарі призначалися префектом з числа урядових чиновників.

До війни сільські та міські общини користувалися правами самоврядування, мали ради від 9 до 17 осіб. Вони обирали примаря, який уособлював виконавчу владу. Світова війна й інкорпорація територій розставили нові наголоси в діяльності адміністративної системи країни. З 1916 р. міські та сільські ради перестали обиратися, їхні члени та примарі призначалися префектами і називалися адміністраторами областей, перетворившись, отже, на пересічних чиновників.

Слід зазначити, що весь міжвоєнний період адміністративно-територіальна структура королівства знаходилася в перманентно перехідному стані. Тільки-но міжнародна ситуація стабілізувалася і стало зрозуміло, що колишні власники інкорпорованих територій не в змозі претендувати на свої землі, політичні кола Румунії поглибили політичну реакцію. Поваливши уряд аверискіанців, такісти взялися за анулювання в конституційному порядку місцевої автономії новоприєднаних областей, звуження виборчої системи та збільшення розмірів викупу за експропрійовані поміщицькі землі.

14 червня 1924 р. був проголошений закон про адміністративну уніфікацію, який набув чинності 1 січня 1926 р. У 1936 р. він був суттєво доповнений. Закон передбачав поділ Румунії на повіти та громади (сільські й міські). Якщо сільські ради складалися з одного чи кількох сіл, то міські були або повітовими центрами, або звичайними містами. Міста господарського чи культурного значення (такі як Чернівці) виокремлювалися в муніципії. Повіти королівства поділялися на округи (волості), а міста – на сектори.

Ст. 7 закону проголошувала, що всі громадяни країни мали належати до якоїсь громади і брати участь у вирішенні проблем, пов'язаних з її існуванням. Громадами та повітами управляли ради, що складалися з обраних і кооптованих радних. Громадські та повітові ради в обов'язковому порядку виконували розпорядження центральних органів влади. Адміністрацію громади очолював примар, а повіту – префект. Останній здійснював свої повноваження особисто або через субпрефектів, преторів, поліцію, нотарів і підпорядковувався безпосередньо міністерству внутрішніх справ.

З приходом до влади націонал-цараністської партії в листопаді 1928 р. відбулися подальші нововведення в структурі управління державою. Основною адміністративною ланкою стали міністерські директорати. Буковина спільно з Дорохойським і Байським повітами була включена до складу II міністерського директорату, яким керував губернатор. Тогочасна адміністративно-територіальна структура була найдемократичнішою. Голову громади обирали її члени, а не громадська рада. Виборчі органи дістали ширші права, а населені пункти з 10-12 тис. мешканців створили автономні місцеві органи, які очолювали виборні претор і «перманентна делегація». Префект виконував роль наглядача і не мав права втручатися в справи громади. Утім, така система виявилася нетривалою – декрет від 15 липня 1931 р. наново переформатував адміністративно-територіальну систему королівства.

Прийшовши в грудні 1937 р. до влади, Націонал-християнська партія сподівалася докорінно змінити усталені принципи управління. Подальші реформи відбулися вже в умовах королівської диктатури.

2 січня 1938 р. прем'єр О.Ґога виступив по радіо з програмною промовою, в якій зазначив, що, керуючись націоналістичними положеннями кузистської партії, уряд налаштований розв'язати національне питання шляхом витіснення національних меншин (передусім євреїв) з усіх царин господарського та державного життя. На початку січня 1938 р. уряд ухвалив постанову про перевірку громадянства нацменшин, що оселилися в Румунії після 1918 р., і зобов'язав роботодавців скласти списки робітників і службовців нерумунського походження[8].

24 лютого 1938 р. через так званий плебісцит була ухвалена Конституція короля Кароля II. «Плебісцит» фактично був не чим іншим, як добре зрежисованим фарсом. Голосування здійснювалося шляхом виголошення виборцем свого рішення вголос, причому тут же реєструвалися його особисті дані. Службовці взагалі голосували колективно – за місцем роботи. Не дивно, що результат «плебісциту» був наперед вирішеним – 99,87% виборців проголосували схвально[9].

У Румунії утвердився тоталітарний режим із необмеженими законодавчими та виконавчими правами короля, якому безпосередньо підпорядковувалися міністри й уряд. Управління на місцях було передане військовим, у країні знову запроваджувалися стан облоги й усеохопна цензура. Король дістав право керувати без санкції парламенту. Змінилися й принципи формування адміністративної системи.

Проект нового адміністративного закону, запропонований у квітні 1938 р., передбачав поділ території на 7 округів з центром округи в місці розташування штабу армійського корпусу[10]. Префектами повітів могли бути цивільні чиновники. Префекти та голови громадських рад мали призначатися в центрі. Провінції мали очолювати губернатори, яким повинні були допомагати обласні ради (вони складалися з обраних

і призначених членів). Префекти наділялися правом призначати примарів і їхніх заступників у сільських громадах, а губернатор – примарів міст. Вимоги до претендентів на посади примарів муніципальних і резиденційних міст були такими: вони мали бути старшими за 30 років, мати вищу освіту, в інших містах – середню, а в селах – початкову. Префектами повітів можна було призначати тільки осіб, які раніше працювали субпрефекторами чи преторами. На губернаторське крісло могла претендувати особа віком від 45 років, з вищою освітою, що мала ранг державного підсекретаря.

Подальші дії королівського уряду зі стандартизації та уніфікації системи державного управління мали багато показних псевдодемократичних ознак, які насправді не набували чинності в умовах оголошеного 11 лютого 1938 р. стану облоги, поширеного на Буковину та Хотинський повіт. У лютому 1938 р. префектами повітів стали командири військових частин. Так, Чернівецький повіт очолив командир 8-го єгерського полку Г.Теодореску[11]. Наприкінці лютого 1938 р. вся влада в Буковині та Хотинському повіті перейшла до командира (коменданта) 8-ї дивізії генерала Дімітріва[12]. Усі державні службовці були зобов'язані присягнути на вірність королю і новій конституції, суспільні зібрання мали закінчуватися виконанням румунського гімну. На керівні посади призначали осіб, які мали статус позапартійних. Декретом від 16 лютого 1938 р. «державним службовцям, церковнослужбовцям всіх віросповідань, викладачам середніх та вищих навчальних закладів і взагалі всім, хто отримує в будь-якій формі заробітну плату від держави, повіту чи громади»[13] заборонили бути членом політичних партій, вести політичну пропаганду, брати участь у маніфестаціях політичного характеру. Декрет зобов'язав усі перелічені категорії службовців у семиденний термін заявити про відмову від політичної діяльності під загрозою звільнення. У той же день побачив світ спеціальний наказ міністра внутрішніх справ А.Келінеску, згідно з яким примарі сільських громад призначалися префектами повітів. Примарями в свою чергу мали право бути тільки демобілізовані військові або офіцери запасу, які раніше не належали до політичних партій і ніколи не були примарями. На посади примарів повітових центрів пропонувалося призначати суддів повітових трибуналів за умов збереження ними своїх посад[14]. Усі державні службовці повинні були принести присягу на вірність королю.

У ході доопрацювання адміністративної реформи країну поділили на 10 областей (цинутів). Їх очолили королівські резиденти, які дістали всю повноту виконавчої влади на місцях. До їхньої компетенції входили також мобілізація та реквізиція, виконання королівських декретів і розпоряджень, безпосередній нагляд за настроями населення, діяльністю державних службовців тощо. У жовтні 1938 р. новий адміністративний закон нарешті був затверджений. Згідно з ним, Північна Буковина ввійшла до складу Сучавської області з центром у м. Чернівці. Очолив область королівський резидент, якому допомагала рада. До складу останньої входили члени, обрані громадськими радами й обласними палатами.

Відбулися несподівані зміни на вищих щаблях влади. 1 травня 1938 р. при уряді був створений Генеральний комісаріат для національних меншин, який відповідав перед міністерською президією за діяльність і розвиток меншин у Румунії. Згодом посаду генерального комісара підвищили до рівня міністра для меншин, яким у 1939–1940 рр. був С.Драгомір. Нарешті українська громада, яка вже не сподівалася, що з її

думкою рахуватимуться, дістала змогу офіційно висловлювати свої прагнення в уряді. Переговори між українським представництвом і міністерством тривали майже рік і завершилися 21 квітня 1940 р. Міністр виступив з пропозицією ввести українську меншину до єдиної політичної партії під назвою «Фронт Національного Відродження». Румунський уряд визнав «мінімальну програму співпраці з українською меншиною»[15]. Наслідком цієї програми став дозвіл на часткове впровадження української мови в школах і Чернівецькому університеті, а також уведення нової посади в реєстрі державних службовців – інспектора для контролю за навчанням українською мовою, який мав бути українцем за походженням. Утім, перелічені нововведення виявилися запізнілими – до втрати Румунією українських земель залишалося трохи більше двох місяців.

13 серпня 1938 р. в королівському палаці за присутності членів уряду та представників дипломатичного корпусу було урочисто проголошено проведення адміністративної реформи та призначено королівських резидентів терміном на 6 років. Резиденти склали присягу на вірність Каролю II. Надалі інавгурації відбулися в резиденційних центрах, зокрема у Чернівцях – наприкінці серпня[16]. Першим королівським резидентом Сучавської області став професор Г.Алексіану.

Адміністративна реформа 1938 р. завершила 22-річні намагання румунського політичного проводу силоміць інкорпорувати українські землі до королівства. Вона не тільки ліквідувала рештки адміністративно-територіальної окремішності українських земель, а й стала основою тоталітаризації суспільно-політичного життя країни. Окреслена система управління й адміністративного поділу зберігалася в українських землях королівської Румунії до червня 1940 р.

Логічним кроком у напрямі перетворення країни на ізольовану від світової спільноти систему, побудовану на засадах тоталітаризму, і недопущення втручання Ліги Націй у справи національних меншин стало оформлення відповідно до декрету 15 грудня 1938 р. єдиної державної партії – Фронту національного відродження (ФНВ). У декреті зазначалося, що ця організація повинна стати «єдиним організмом, з якого постануть парламентські, адміністративні та професійні заклади, на які буде міцно опиратися в майбутньому життя нашої держави»[17]. ФНВ дістав право висувати кандидатів до законодавчих і адміністративних установ. Очолив партію сам король, який керував нею за допомогою директорату та Вищої національної ради ФНВ. 1 лютого 1939 р. під головуванням А.Келінеску був створений перший уряд ФНВ.

Різкий поворот Румунії в напрямі зближення з гітлерівською Німеччиною прискорив силову розв'язку «українського питання» – 27 червня 1940 р. радянські війська захопили Північну Буковину та Бессарабію.

Перманентна кризовість політичного життя Румунії мала багато аспектів і впливових чинників. Політикум країни виявляв відверту тенденцію до поглиблення політичної реакції. Короткочасні етапи певної демократизації (1928–1929 рр.) були нетривалими і сполучалися з поширенням нацистських ідей, загостренням юдофобії, яка в королівстві захопила широкі верстви чиновництва та селянства. У підґрунті негативних явищ суспільно-політичного життя перебували, безумовно, глибинні негаразди румунської економіки, яка не спромоглася скористатися з іноземних кредитів. Селянство було одним із найбідніших у Європі, потерпало від злиднів, фактично деградуючи

в фізичному та соціальному відношеннях. Занепад головного виробничого сектора країни перетворив її життя на нескінченну хронічну кризу. Надзвичайної гостроти їй додавала реакційна внутрішня політика в галузі національного питання.

Найгостріше національне питання стояло в ***Буковині***. У 1922 р. розгорнулася прискорена румунізація інкорпорованих територій. Розпорядження від 17 травня 1922 р. заборонило використання української мови в суді. Згодом не тільки суди та адміністрація, а й громадські установи були зобов'язані перейти на румунську в своїх стосунках з людністю. Логічним продовженням державної політики румунізації став Закон про уніфікацію адміністрації від 14 червня 1924 р., який ухвалив, що мерії (примарі) можуть використовувати нерумунські мови в стосунках із партіями тільки в разі, коли останні окремо визнані Верховною адміністративною радою (департамент Міністерства внутрішніх справ). Навесні 1927 р. міністр внутрішніх справ видав указ, який регламентував, що всі вивіски, дорожні покажчики, оголошення, реклама тощо в будь-яких приміщеннях і громадських місцях не могли друкуватися українською, якщо не мали над собою відповідного румунського тексту. Все це дало згодом Є.Петрушевичу підстави у петиції до президента Ліги Націй зазначити, що Румунія не виконала своїх зобов'язань щодо українського населення інкорпорованих територій[18].

Прийнята 1923 р. конституція була скалькована з бельгійської і формально вважалася однією з найдемократичніших у Європі. Однак Румунія не була правовою державою і конституційні засади залишалися формальністю. До того ж у самій конституції були закладені підвалини зловживань у сфері міжнаціональних взаємин. У ст. 31 проголошувалося, що територія королівства не може колонізуватися народностями чужої раси. У ст. 18 декларувалося, що тільки етнічні та натуралізовані румуни мали право володіти нерухомістю на селі. Останній принцип широко застосовувався під час запровадження аграрної реформи, унаслідок якої селяни національних меншин утратили свої маєтки[19].

Визначення витоків агресивності національної політики в Румунії залишається багатофакторним. Сучасний румунський історик Ш.Пуріч намагався виправдати її зовнішніми та внутрішніми політичними чинниками: «З одного боку, оточена державами, невдоволеними наслідками війни і тим, що частина їх колишніх підданих потрапила під владу румунської адміністрації – могла стати сильною державою лише у разі створення міцного румунського суспільства шляхом стирання регіональних особливостей і придушення або мінімізації нерумунських національних ідентичностей. З другого боку, Велика Румунія зобов'язана була виконувати положення міжнародних угод і забезпечувати політичні та культурні права національних меншин, а коли ні, то ризикувала втратити підтримку, надану Заходом на Паризькій мирній конференції»[20].

Подальший шлях внутрішньої політики Королівства в інкорпорованих територіях, зокрема й у сфері державного управління, – це безперервне й непослідовне балансування між неприхованим цинічним нехтуванням потреб і відчуттів величезної частки населення власної країни та бажанням оформити їх у цілком привабливу ідеологічну обгортку: мету створення єдиної румунської нації.

Теоретичним підґрунтям державної політики стала концепція історика (буковинського румуна за походженням) Іона Ністора. Автохтонним населенням Буковини він уважав румунів. Українці, згідно з його доводами, колонізували Буковину з

Галичини. За підтримки австрійських властей останнім вдалося асимілювати місцеве румунське населення й витравити його національну свідомість. І.Ністор доводив, що «тільки румуни є автохтонами в Буковині; тільки румуни розвивали цю країну і надавали їй виключно румунського характеру. Українці ж емігрували сюди набагато пізніше і денаціоналізували автохтонне населення; більшість сучасних українців у Буковині румунського походження, тільки вони розучилися говорити рідною румунською мовою»[21]. Стрижнем внутрішньої політики румунської влади на інкорпорованих територіях стало прагнення повернути «зденаціоналізованих румунів у лоно материнської культури».

Безумовно, найскладнішими були перші роки румунської окупації. Слід зазначити, що становище українців на анексованих територіях у 1918–1920 рр. можна охарактеризувати як катастрофічне. Окупанти виявляли неповагу до місцевого населення та демонстрували свою зверхність, зазіхаючи на прикордонну Одещину й сподіваючись відхопити наступний ласий шмат українських земель*[22]. Зухвале поводження румунських окупаційних властей у перші місяці загарбання українських територій яскраво описано в рапорті В.А.Хрисонопуло до головного контролера Гетьманату П.Скоропадського. У ньому, зокрема, ідеться про захоплення румунами майна Південно-Західної залізниці, перешкоджання вивозу казенного майна й евакуації в Україну, відверті грабунки з боку румунських прикордонників. Тоді як українська сторона безперешкодно відпускала зі своєї території військовополонених і захоплену раніше військову техніку (зокрема, аероплани), румуни не пропускали жодного українця чи вантажу без здирництва[23].

Становище українських громадян, які не змогли вчасно евакуюватися, було відчайдушним. Гетьманський уряд зі свого боку не міг зробити нічого на його полегшення, кошти для грошової допомоги співвітчизникам, які перераховували дипломатичній місії в Бухаресті, внаслідок величезної інфляції суттєвого впливу на ситуацію не мали.

На румунських теренах (зокрема, у Бессарабії) залишилося близько 800 поштових службовців, які просили гетьманський уряд прийняти їх на службу до установ України. Сам знаходячись у вкрай складному становищі, уряд 5 липня 1918 р. відповів, що «таку величезну кількість людей прийняти ні в якім разі неможливо, поза як в п.-т. установах вільних посад немає, а в збільшенні штатів відомства виключно для задоволення бессарабських служачих потреби не зустрічається, бо штати і так занадто переповнені і мається багато зайвих людей». З огляду на зазначене вище колишнім російським чиновникам пропонували «залишитись поки-що в установах Бессарабії, дати вимагаєму підписку про виконання всіх розпоряджень і постанов Руминської влади, але не присягати на підданство Румунії. Всі українці будуть переміщені з Бессарабії при першій змозі, по мірі відкриття вакансій»[24]. Утім, надалі на полегшення становища нічого зробити не вдалося – колишні держслужбовці Російської імперії, у тому числі й освітяни, залишилися без засобів існування.

---

* Про зухвалу поведінку румунів ішлося в доповідній записці міністра внутрішніх справ УНР від 8 липня 1918 р. У ній повідомлялося про те, що румуни арештували призначеного виконуючим обов'язки акерманського повітового старости Черепанова та його помічника Заблоцького й примусово вислали їх з Акерману, вважаючи останній румунською територією.

Невдовзі штучний процес румунської колонізації окраїн перетворився на вакханалію румунських заброд. Королівство наводнило провінції чиновництвом, поліцейськими, префектами, які були етнічними румунами і дивилися, за влучним висловом сучасника, «...на всіх аборигенів, як на "іноземців", під рубрику яких підводилися не лише неблагонадійні в тому чи іншому відношенні елементи, але й купці, ремісники, власники промислових підприємств і банківських контор. Останніх румунська адміністрація особливо охоче готова [була. – *Авт.*] вважати "іноземцями", ... оскільки після висилки їх за терени країни, їхні промислові заклади та банківські контори націоналізуються, тобто по-простому стають здобиччю невеликої фінансової кліки, органом якої є "Банк Романеско" г. Братіану»[25]. Голодна чиновницька армія дивилася на провінції, як на воєнний трофей, і в умовах воєнного часу діяла, наче мародери.

Поліетнічне населення сільськогосподарських провінцій, якими, власне, були Північна Буковина та Бессарабія, стало заручником аграрної реформи, у результаті якої буковинське селянство отримало близько 8 тис. га землі, решта ж (майже 49 тис. га) була розподілена між румунськими колоністами, демобілізованими унтер-офіцерами та надстроковиками, представниками румунського чиновництва. Державна фінансова допомога румунської колонізації разом із політикою румунізації заклали підґрунтя вибухонебезпечної ситуації, живили ненависть у місцевого населення до всього румунського і спричинили низку заворушень на цьому ґрунті.

Ще складнішою була ситуація в ***Бессарабії***. Під прес румунізації потрапили всі соціальні шари провінції: дрібна буржуазія та селянство потерпали від податкового тягаря й усевладдя сигуранци, місцева інтелігенція та чиновництво були приречені на фізичне вимирання.

Одразу після окупації місцеве самоврядування в Бессарабії фактично було знищене, натомість були створені так звані комісії самоврядування, метою яких стала розробка положень нового закону про самоврядування міст і повітів. Маючи невизначений тимчасовий характер, вони були позбавлені реальних повноважень та впливу. Королівський уряд зробив усе можливе, щоби ці «органи місцевої влади» цілковито залежали від центральної влади: члени їх не обиралися населенням, а призначалися з Бухареста.

Не випадково наслідки діяльності цих установ були радше деструктивними. А.Йорданський про них писав: «...З відразою споглядають уцілілі старі земці, як господарюють ці "комісії" в країні, руйнуючи всі культурні й агрокультурні установи попереднього земства, як заростають травою показові поля, розвалюються агрономічні пункти, зникають одна за одною медичні станції допомоги населенню, закриваються школи і насильницьки вводиться румунська мова, як вулицями ходять "принчипатори" і вимагають податок за вивіски не румунською мовою і штрафують за всяке слово на базарі чи в публічному місці, якщо воно вимовлене російською чи українською»[26].

Урядницька діяльність місцевих чиновників у провінціях цілком не випадково набула суто заборонного характеру. Власне, місцева адміністрація не робила нічого для розвитку підконтрольних територій і покращення становища населення. Інспекційна поїздка міністра у справах національних меншин Татареску й товариша міністра Чипаяну (червень 1924 р.) розкрила масові зловживання місцевої адміністрації. Вислухавши доповідь інспекторів, Рада міністрів Румунії ухвалила, зважаючи на неза-

доволення бессарабського населення лихоїмством і зловживаннями чиновництва, приступити до реорганізації бессарабської адміністрації[27]. До провінції відрядили трьох державних комісарів для контролю за діями місцевих властей і заміни непридатних префектів, однак змін на краще не відбулося. Після Татарбунарського повстання (вересень 1924 р.) свавілля чиновництва, військових і жандармерії в Бессарабії посилилося.

Десятилітній стан облоги (1918 – 20 листопада 1928 р.) наклав гнітючий відбиток на життя провінцій. Збереження стану облоги в Північній Буковині та Бессарабії унеможливлювало будь-яку громадську діяльність українських громад унаслідок заборони зібрань. Доходило до того, що в пограничній смузі не тільки будь-які збори, а й хліборобська праця унеможливлювалася чи утруднювалася через бажання прикордонників отримувати власні зиски, користуючись з обмежень стану облоги[28].

Його без прикрас оцінив Д.Квітковський: «Тоді взагалі не було ніякого закону. Був воєнний стан і повна сваволя не тільки румунської жандармерії і таємної поліції, але й кожного румунського зайди, бо ті зайди вважали себе тут абсолютними панами, а українці були для них в ролі парій. На звичайний танок у селі, весілля чи навіть коляду для дітей треба було спеціального дозволу влади. А такі доводилося добувати шляхом дуже довгої і комплікованої процедури. Треба було спочатку йти до священика, потім до двірника (начальника громади), потім до жандармерії, звідти до окружного старости, а часом аж до повітового префекта. Розуміється за це треба було платити офіційні такси, а особливо хабарі, бо без хабаря ніяка законна такса не допомагала»[29].

Жодна з реформ у провінціях не супроводжувалася такою кількістю зловживань, як аграрна. Газети повідомляли, що не лише міністр від Бессарабії, а й усі його родичі отримали під час реформи найкращі шматки провінції та цілковито володарюють в останній[30].

Загальноосвітній і культурний рівень румунського чиновництва часів стану облоги віддзеркалював суперечливість внутрішньополітичного курсу урядів країни та перманентну кризовість обставин її політичної історії. За в'їдливим зауваженням радянського аналітика А.Йорданського, «період ходіння в народ, який так само мав місце в Румунії, закінчився дуже швидко і печально: виходом інтелігенції з соціалістичного табору спочатку в табір ліберальний під прикриттям ревізіоністських течій, а згодом і правіше, після чого інтелігенції лишилося єдине поле діяльності – державна служба, кар'єра чиновника»[31].

Політична система Румунії в міжвоєнний період перебувала в стані хронічної кризи. Зміна урядів призводила до тотальних кадрових змін у вищих щаблях чиновництва, які невідворотно поширювалися на всі рівні виконавчої влади. З роками чиновництво виконавчого рівня виробило міцний імунітет до цієї особливості політичного життя королівства і стало цілком лояльним до будь-яких урядів, що підлещувалися до нього шляхом дрібних подачок і пільг.

У 1926 р. чиновницька армія в країні налічувала близько 100 тис. осіб[32]. Претенденти на чиновницькі посади мали бути передусім політично благонадійними. У повоєнний час провінційні ради та посади примарів були укомплектовані відставними офіцерами й унтер-офіцерами або чиновниками, які дискредитували себе в столичних

урядових установах. Сучасники визнавали, що освітній і культурний рівень провінційного чиновництва залишався надзвичайно низьким. До того ж відірваність чиновництва від населення та зверхнє ставлення, власне, румунської еліти до мешканців провінцій як таких, занадто широкі повноваження румунських чиновників в умовах воєнного стану живили ґрунт свавілля та насилля, а невеликі видатки на утримання місцевої адміністрації поставили корупцію поза впливом закону. Іноземці, що відвідували румунську глибинку, зазначали, що сільська румунська адміністрація поступалася хабарництвом хіба що китайській. Іноді встановлювалися легальні побори за розв'язання конкретних питань.

Іншою хворобою чиновництва всіх рівнів було казнокрадство. За принципом використання службового становища в інтересах особистого та родинного збагачення була вибудована й митна політика королівства. Воєнний час став золотою ерою контрабанди, на якій зросли мільйонні статки прикордонників.

Перманентна економічна криза перетворила чиновницьку кар'єру на одне з небагатьох, хоч і невеликих, проте стабільних і перспективних джерел прибутку. Українська інтелігенція, відсторонена від цієї сфери професійної діяльності, споглядала всевладдя румунської бюрократії і не могла змиритися зі своїм приниженим становищем. Відсутність життєвих перспектив у власній країні, приреченість на злиденне життя з болем висловив М.Максимов у фейлетоні «Нехай на винних упаде суд!»: «І що ж мені робити? Дають посаду, а за те жадають від мене, зречися свого народу, підписатися їм, що я не українець, що мої діди не були українцями, що їх і мене зукраїнізовано. Так, цього їм треба. А мені? Мені треба хліба. Не видержу дальше. От це четвертий рік розбиваюсь за кавалком хліба, шукаю його і не можу знайти...»[33]. Незважаючи на складність цього вибору, більшість українців не йшла на співробітництво з румунською адміністрацією, унаслідок чого вона майже цілковито складалася з етнічних румун.

Корупцією були заражені всі щаблі управлінської структури, починаючи від вступу на державну службу. Як засвідчує регіональна преса, торгівля державними посадами була звичайною справою. Зокрема, повідомлялося, що місце перфекта коштувало 200 тис. лей, примара (громадянського начальника) – 50 тис. «Але беруть і більше, – повідомлялося в замітці «Урядові шубравства», – залежить як кандидат на примара забагатий. Місце громадянського нотара (писаря) коштує 7000. В багатших околицях місце нотара коштує 16 000 лей»[34].

Привілейований суспільний статус державних службовців водночас робив їх заручниками центральних урядових структур, які тримали місцевий апарат під загрозою втрати служби та засобів існування. Місцеві чиновники перебували під постійним наглядом і тиском вищого начальства, яке строго слідкувало за запровадженням румунізації. Про методи залякування свідчить штатна записка, підписана перфектом округу та шефом жандармів, від 24 серпня 1926 р., адресована меріям і поліцейським постам: «...Нам стало відомо, що в деякі села приїздять особи, можливо, румунські громадяни, а може, іноземного походження, які спонукають мирне і законослухняне населення підписувати петиції, які вимагають проводити навчання в школах іноземною мовою і підбурюють таким чином людей проти держави й суспільного порядку... У випадку, якщо Ви дозволите їм збирати підписи або сприятиме й допомагатиме їм

у цій діяльності, Ви будете звільнені з посади або будете переслідувані законом з наступною поразкою в правах»[35].

Намагаючись зберегти власні посади, чиновництво вдавалося до будь-яких зловживань, якщо вони «спускалися» згори. Прагнучи нейтралізувати гостроту національного питання, румунська адміністрація не гребувала відвертими фальсифікаціями і підтасовуванням фактів. Оскільки право заповнювати рубрику «етнічне походження» в статистичних бюлетенях мали виключно нотарі й секретарі сільських рад, дійсна чисельність українців у Північній Буковині весь час занижувалася.

Найчисельнішу когорту держслужбовців Румунського королівства становили військові. Відповідно до законів 1908 р., 1913 р. і доповнень, ухвалених законом від 23 червня 1924 р., румунська армія комплектувалася на основі загального воїнського обов'язку чоловіків старших 21 року за загального терміну військового обов'язку 29 років. Дійсна служба в сухопутних військах тривала 2 роки, морських – 3 роки.

Загальна чисельність військовозобов'язаних королівства, які проходили дійсну службу або вважалися такими, що перебувають у постійній відпустці, пограничній стражі й жандармерії, у резерві обох черг* і в міліції обох черг, 1924 р. налічувалося 2 079 409 осіб, з яких 160 тис. становили унтер-офіцери строкової служби[36]. 1924 р. чисельність румунських солдат і жандармів, розквартированих у Бессарабії, сягала 100 тис. осіб, тобто близько 4% населення[37]. У 1926 р. чисельність армії дорівнювала 162 тис., а 1935 р. Румунія звітувала Лізі Націй, що має в особистому складі армії 315 тис. осіб, ще близько 50 тис. у складі жандармерії, близько 20 тис. прикордонників. За підрахунками В.Дембо один солдат припадав на 48 мешканців окупованих територій[38].

Професійних військових готували Перша школа піхоти в Бухаресті, Військова піхотна школа імені принца Карла в Германштадті, Кавалерійська школа імені короля Фердинанда в Тирговишті, Артилерійська школа в Темешварі, Інженерна школа в Котрочені, школа адміністрації та школа для підготовки жандармських офіцерів у Гроссвартейні, друга школа жандармських офіцерів у Бухаресті, морське училище в Бухаресті. Навчання у підготовчих школах тривало два роки, у морському училищі – п'ять років. У навчальних закладах, крім воєнних наук, викладали загальну та румунську економічну географію, історію, фінанси та статистику, бухгалтерію, технологію, хімію, психологію, логіку, мови, політекономію та правові науки. Однак нетривалість курсу призводила до того, що військові мали лише поверхове уявлення з окреслених напрямів.

Офіцерів генерального штабу готувала Воєнна академія в Бухаресті, яка налічувала два загальних курси й один додатковий, який проходили після річного стажування.

Неодмінною умовою вступу до підготовчих шкіл були: румунське громадянство (переважно румунська національність), міцне здоров'я, вік від 17 до 21 року та політична благонадійність. Абітурієнти давали підписку про обов'язкову службу впродовж дев'яти років після закінчення школи, а кандидати в кавалерійські й арти-

---

* З 29 років військовозобов'язаного стану чоловіки 10 років перебували у резерві 1-ї черги, 8 років – 2-ї черги; у міліції 1-ї черги тривалість запасу становила 5 років, 2-ї черги – 4.

лерійські училища перед вступом вносили також реверс у розмірі 12-15 тис. лей на придбання коня після закінчення школи. Щорічно вони постачали румунській армії 700-1000 молодших офіцерів.

Випускники шкіл здобували перший чин, що відповідав підпоручику, лейтенанту, надалі просування службовою драбиною відбувалося згідно з атестаціями на вакантні посади після вислуги літ у певних посадах. Крім того, в країні діяли кілька шкіл для підготовки унтер-офіцерів, вступаючи до яких, юнаки давали зобов'язання відслужити в армії від 5 до 10 років.

На середину 1920-х рр. румунська армія була однією з найчисленніших в Європі відносно кількості населення. Однак її комплектація, матеріальне та фінансове забезпечення залишали бажати кращого. Дивізійний генерал, приміром, отримував 12 092 лей, бригадний – 10 321, командир полку – 7653, підполковник – 7205, майор – 6591, капітан – 6020, поручик – 4290, підпоручик – 4861 (близько 48 золотих карбованців)[39].

Румунська жандармерія входила до складу війська. Жандармський корпус складався з 11 полків сільської жандармерії, батальйону піших жандармів і навчального батальйону. У середині 1920-х рр. полки сільської жандармерії складалися з 3500 жандармів при 100 офіцерах. Батальйон піших польових жандармів у мирний час ніс охорону столиці, а у воєнний час невеликими загонами повинний був розподілятися між штабами піхотних дивізій. Загальна чисельність корпусу становила понад 40 тис. осіб[40], які об'єднувалися безпосередньо в три бригади сільської жандармерії та один батальйон піших жандармів. Керував ними штаб у складі трьох бюро та інтендантського управління[41].

Цікаве порівняння матеріального становища вчителя та жандарма навела газета «Час»: «Учитель: 4 народні класи, 7 або 8 кляс учительського семінарія. Жандарм: 4 народні кляси, при війську ранга вояка... Платня: Учитель: провізоричний коло 2900 леїв, сталий учитель із одною градацією низше 4000 леїв; учитель 2 ступеня, 10 років служби і спеціальні іспити 5000; учитель 1 степення 15 років служби і іспити 6500 леїв місячної платні. Жандарм: жандарм-вояк 3552 лея, шеф патрулі 3852-4444 леїв, шеф посту 4539-5118, шеф секції 5559-6331 леїв місячної платні. Учитель крім того має обов'язки культурні і праця поза школою безплатно; перенесення в інтересі служби без відшкодування. Жандарі мають безплатно помешкання, паливо, світло, одяг і один хліб денно. Коментарі зайві», – підсумовував часопис[42].

Перед Румунією, яка окупувала нові території, постала низка управлінських проблем, спричинених тим, що законодавча база Старої Румунії була орієнтована на мононаціональну державу. В обставинах перманентних організованих і стихійних виступів і повстань, за умов наявності очевидного мовного бар'єру та досить високої етнічної свідомості українців інкорпорованих територій румунська влада усвідомила хиткість своїх позицій і не вигадала нічого кращого, аніж запровадити надзвичайний стан. У грудні 1918 р. було прийняте рішення, узаконене королівським декретом від 29 січня 1919 р., про створення в Буковині Центральної служби державної безпеки (siguranţa), яку очолив Генеральний субінспекторат у Чернівцях. У Північній Буковині діяли три підвідділи служби.

Головним завданням структури було дотримання правопорядку та загальної державної безпеки. Серед напрямів роботи сигуранци були стеження за порушення-

ми кордонів, запобігання більшовицької та української агітації. До повноважень структури належали переслідування пропагандистів, переміщення службовців-українців до внутрішніх районів королівства, дотримання цензури.

Тортури, порушення прав людини, розстріли без суду та слідства були звичайним явищем у діяльності румунської таємної поліції. Структура відіграла вирішальну роль у придушенні будь-яких проявів вільнодумства в країні, реагуючи на всі прояви активності національних меншин. Нею було придушене в крові Хотинське повстання, стихійний виступ буковинців 113-го румунського піхотного полку 17 листопада 1919 р. (покарано 149 осіб), антирумунське повстання в Татарбунарах тощо.

На межі 1928–1929 рр. королівський уряд планував реформувати поліцію та сигуранцу за західноєвропейськими зразками. Передбачалося, що сигуранца зосередиться виключно на охороні держави проти політичного шпигунства, а поліція – на справах кримінальних. Утім, наміри перетворити відомства на осередки правопорядку не мали успіху, поворот політичної системи країни в напрямі визнання нацизму державною ідеологією став основою подальшого розкладання жандармерії та сигуранци.

Невідповідно високий суспільний стан, паразитизм існування, корупція, зневага до власного народу, його прагнень і потреб з боку румунського чиновництва унаочнювали хвороби румунського суспільства та румунської держави міжвоєнної доби. Захопивши сусідні території, Стара Румунія прагла перетворитися на Велику Румунію і відігравати провідну роль в європейській політиці. Водночас мрії націоналістично налаштованих політиків не збігалися з реальними економічними та культурними ресурсами держави, яка вийшла зі світової війни вкрай виснаженою і виявилася неспроможною зробити цивілізаційний ривок. Поставивши на ідею насильницької румунізації, королівство підписало собі смертний вирок.

Здійснюючи румунську сільськогосподарську колонізацію, насильницьку румунізацію суспільно-політичного та культурного життя королівства, уряд намагався змінити співвідношення етнічних груп в Буковині та Бессарабії на користь титульного етносу. Послідовна румунізація адміністративного апарату та освітньої справи в свою чергу заклала разючі диспропорції в сфері етнічного представництва в основоположних галузях суспільно-політичного життя, які мали вирішальний вплив на формування клімату міжнаціональних взаємин. Уже в першій половині 1920-х рр. українське вчительство й інтелігенція втратили свою роботу. Переважну більшість урядовців середнього та місцевого рівня становили етнічні румуни, які з'явилися в українських землях унаслідок колонізації. Винятковість їхнього становища, значні земельні ділянки, набуті коштом українського селянства, пихате ставлення до тубільців, некомпетентність і лиходійство стали підґрунтям нездоланної прірви між органами місцевого державного управління та населенням провінцій.

Ставлення народу українських земель до Румунії та її владарювання тут було вичерпно охарактеризовано авторами виданої в еміграції монументальної праці «Буковина, її минуле і сучасне» (Париж та ін., 1956): «Румунський період не залишив за собою ні тривких монументів, ані добрих спогадів серед населення Буковини. Для українців це був період національного насилля, змагання з нерівним і брутальним ворогом, який ставив собі за мету усіма можливими засобами зненаціоналізувати або

екстермінувати український автохтонний елемент. Тільки вітальність українського народу і висока національна свідомість дали йому змогу стійко перетривати румунську окупацію»[43].

Національна політика королівської Румунії з її агресивними асиміляційними акцентами не була явищем винятковим у міжвоєнній Європі, зараженій реваншистськими ідеями повторного перерозподілу світу. У цей час подібні моделі розв'язання національного питання запроваджувалися в Польщі, Югославії, Угорщині. Так само не випадково саме ці країни виявилися безпорадними перед нацистською ідеологічною та військовою навалою, і цілком закономірно у повоєнну добу вони були переформатовані на інших засадах. Ці країни просто не було кому захищати: їхні уряди та політика були чужими значній більшості людності цих країн.

Посилання до розділу 14

1 *Иорданский А.А.* Румыния. Народ, его история, экономика, политика и вооруженные силы. – М.; Л., 1926. – С.143.
2 Там само. – С.147.
3 *Буковина* 1918–1940 рр.: зовнішні впливи та внутрішній розвиток. – Чернівці, 2005. – С.151.
4 Там само. – С.154.
5 *Дембо В.* Румыния. – М., 1937. – С.98.
6 *Час*. – 1928. – 11 падолиста.
7 *Иорданский А.А.* Румыния... – С.263-264.
8 *Язькова А.А.* Румыния накануне второй мировой войны. 1934–1939. – М., 1963. – С.208.
9 Там само. – С.227-228.
10 *Час*. – 1938. – 13 лютого.
11 Там само. – 15 лютого.
12 *Буковина*, її минуле і сучасне... – С.360.
13 *Язькова А.А.* Румыния накануне второй мировой войны. 1934–1939. – С.225.
14 *Час*. – 1938. – 19 лютого.
15 *Буковина*, її минуле і сучасне... – Париж, 1956. – С.361.
16 *Час*. – 1938. – 1, 2 вересня.
17 Цит. за: *Буковина*, її минуле і сучасне... – С.79.
18 *Буковина* 1918–1940 рр.: зовнішні впливи... – С.150.
19 *Дембо В.* Румыния. – М., 1937. – С.102-103.
20 *Пурич Ш.* Австрийское «наследство» и судьбы Румынской Буковины // Перша світова війна: історичні долі народів Центральної та Східної Європи: Матеріали міжнар. наук. конф. – Чернівці, 2000. – С.71.
21 Цит. за: *Буковина* 1918–1940 рр.: зовнішні впливи та внутрішній розвиток. – С.170.
22 Див.: *ЦДАВО* України. – Ф.3766. – Оп.1. – Спр.65. – Арк.28.
23 *ЦДАВО* України. – Ф.3766. – Оп.1. – Спр.65. – Арк.4.
24 Там само. – Арк.26.
25 *Иорданский А.А.* Румыния… – С.157.
26 Там само. – С.165.

27 *Дембо В.* Бессарабский вопрос: Бессарабия, Румыния, Дунай. Как захвачена Бессарабия, удержится ли Румыния в Бессарабии? – М., 1924. – С.179.
28 *Рідний* край. – Чернівці, 1928. – 25 падолиста.
29 *Буковина*, її минуле і сучасне... – С.504.
30 *Иорданский А.А.* Румыния... – С.265.
31 Цит. за: *Иорданский А.А.* Румыния… – С.191.
32 Там само.
33 *Час*. – 1929. – 5 лютого.
34 Там само. – 1928. – 26 лютого.
35 *Буковина* 1918–1940 рр.: зовнішні впливи... – С.159.
36 *Иорданский А.А.* Румыния… – С.373.
37 *Дембо В.* Бессарабский вопрос… – С.164.
38 *Дембо В.* Румыния. – С.103.
39 *Иорданский А.А.* Румыния... – С.394.
40 Там само. – С.389-395.
41 Там само. – С.403.
42 *Час*. – 1929. – 11 грудня.
43 *Буковина*, її минуле і сучасне... – С.390.

Розділ 15. Специфіка радянського ладу (1917–1923 рр.)

Экз.№.....
Хранить на правах шифра.

ПРОТОКОЛ № 109.

Заседания Секретариата ЦК КП/б/У от 12 Августа 1925 г.

ПРИСУТСТВОВАЛИ: члены ЦК т.т.КЛИМЕНКО,Корнюшин,Кирких,Зайцев (ЦКК), Гальперин (ЦРК).Приглашенные:т.т.Татько,Калинин,Хвыля, Сенько,Латаш,Ревский,Сазонов,Свашенко,Зеленская,Фукс, Чеботарев,Цируль,Пом.Секретаря ЦК Семченко,при Секретаре Секретариата Межлаук В.

Слушали:

1. Утверждение планов работы отделов ЦК. (т.Корнюшин)

2. О правах Окружкомов. (т.Корнюшин)

Постановили:

1. Утверди...

2. Внести на утв... щее положение о ... тов партии Украи... а) Предоставить ... юзных партконфе... сом следующим о... ганск,Артемовск... теринослав,Запо... Николаев,Киев,В... Мелитополь АМСС... поль,Черкассы,с... голоса следующ... Купянск,Ромны,К... Изюм,Н-Северск,... ростень,Могилев... ковь,Старобель... скуров,Первомай... б) Выборы на ... производить на... тии,однако,с т... 1) Было обесп... на Всесоюзном ... низаций. 2) Кандидати... Всесоюзный С"е... намечаются и о... ных Партконфер... в) Непосредст... признать целес... следующих Окр... слав,Киев,Луга... Одесса. Внести на утв...

3. Проект циркуляра о Сель-Хоз. и Кустпромкооперации. (т.Корнюшин)

3. Утвердить ... формулировать п.4-й на основе состоявшегося обмена мнений.

4. Положение о распределении ответработников. (т.Корнюшин)

4. Утвердить,поручив окончательную редакцию т.Корнюшину (см.прил.№ 1).

Предложить Оргпаспреду на основании принятого постановления приступить к разработке соответствующей номенклатуры, исходя из ориентировочной цифры охвата 2.000 работников.Наработанную номенклатуру представить на утверждение ЦК.

5. Утвердить,поручив т.Корнюшину переформулировать п.10-й. (см.прил.№ 2).

1. Еволюція рад у ході будівництва держави-комуни

Державний устрій, встановлений на підвладній більшовикам території, кардинально відрізнявся від усіх наявних. Ця відмінність мала подвійний характер. Номінально вся повнота влади належала радам, і такої форми влади не було в жодній з тогочасних держав. Фактично ж ради були однією з ланок компартійної диктатури. Однак підпорядкування рад спочатку впливу, а згодом і контролю більшовицького керівництва сталося не відразу. Після Лютневої революції ради виникали в багатьох регіонах колишньої імперії стихійно і відображали волю активних і політично неструктурованих низів. Аби перетворити ради на одну із ланок власної диктатури, більшовицьким керманичам довелося докласти чимало зусиль.

Треба зрозуміти, чим були ради на початку революції і на що вони перетворилися згодом. Революція, що почалась у Петрограді 8 березня 1917 р. (за новим стилем), не була схожа на відомі історії соціальні катаклізми. У ній сформувався демократичний табір у вигляді ліберального й соціалістичного партійних блоків. Ліберальний блок був менш радикальний, соціалістичний – більш радикальний, але обидва погоджувалися з тим, що країну треба вести до Установчих зборів. Проте поряд з політичними партіями з'явився ще один учасник революційних дій – табір народних низів у вигляді рад.

На п'ятий день революційних подій до резиденції Державної Думи – Таврійського палацу – прийшли прямо з тюрми керівники робітничої групи при Центральному воєнно-промисловому комітеті. Вони не забули досвіду революції 1905 р., коли робітники без підказки з боку партій утворювали ради – організації для керівництва політичним страйком у масштабі району або цілого міста. Тому вони звернулися до страйкуючих колективів з пропозицією негайно надіслати до палацу своїх депутатів у міську раду. Ввечері того ж дня – 12 березня був створений орган революції – виконком Петроградської ради робітничих і солдатських

депутатів, який контролював дії десятків тисяч страйкуючих робітників і озброєних солдатів на вулицях Петрограда. Незабаром почали утворюватися ради (на фронтах – солдатські комітети) в усій імперії. Кожна з них функціонувала сама собою, ієрархічно побудованої радянської організації не виникло. Склад рад був плинним, тому що військові й робітничі комітети могли в будь-який момент відкликати свого депутата й надіслати іншого.

Політичні партії відрізнялися ступенем радикалізму, але діяли в одній системі координат – демократичній. На відміну від них, ради вимагали негайної експропріації приватної власності поміщиків і буржуазії. Йшлося не тільки про ліквідацію інститутів попередньої влади, як у всіх відомих історикам революціях, а й про знищення суспільних класів. Екстремістські вимоги рад були наслідком властивої Росії гострої соціальної конфронтації, помноженої на тягар небаченої за масштабами війни.

Радянський табір показав свою силу з перших днів революції. Хто змусив найближче оточення царя рекомендувати йому відійти від влади? У радянські часи на перше місце в революційних подіях ставили промисловий пролетаріат. Згуртований у великі колективи умовами виробництва, він міг діяти злагоджено й доказав це у 1905 р. Правда, царизм теж доказав тоді, що може справитися з пролетарською революцією. Навпаки, умови виробництва на селі не сприяли злагодженим діям селянства. Ненависть до поміщиків у селян визрівала століттями, але вони були розпорошені й не становили особливої загрози для поміщицького в своїй основі політичного ладу на чолі з царем-самодержцем. Аж раптом з 1914 р. сама імперія почала об'єднувати розпорошених селян поротно й побатальйонно, вкладаючи їм у руки зброю. У великих містах утворилися тилові гарнізони. У кожному з них інструктори з діючої армії готували десятки тисяч мобілізованих селян для відрядження на передову. Коли почалися заворушення в Петрограді, перед його тиловим гарнізоном постала дилема: відправлятися на фронт або повернути зброю проти начальників. Усюди, де були сконцентровані мобілізовані селяни (робітники здебільшого працювали на оборонних підприємствах), вони миттєво зробили свій вибір. Саме після цього командуючі фронтами зрозуміли, що царя треба усунути.

Силу та перспективи рад у боротьбі за владу добре зрозумів В.Ленін. Він наважився, попри всю анархічність і деструктивність рад, використати їх у формуванні своєї владної моделі. 17 квітня, вже наступного дня після приїзду зі Швейцарії до Петрограду, він виступив перед учасниками всеросійської наради рад робітничих і солдатських депутатів. Десять тез, що містилися в доповіді, газета «Правда» надрукувала 20 квітня під назвою «Про завдання пролетаріату в даній революції». Цей документ, відомий під назвою «Квітневі тези», виключав більшовиків з демократичного табору, в якому об'єднувалися ліберали та соціалісти, і ставив їх у революції на окреме місце.

Ленін висунув гасло «Вся влада – Радам!». Його стратегія полягала в тому, щоб заволодіти радами зсередини, скинути уряд ліберальної демократії і поставити на його місце власний уряд у радянській оболонці. Ідея скликання Установчих зборів прямо не відкидалася, тому що була популярною в народі. Але вона відкидалася в замаскованій формі: заперечуючи суверенне право народу напряму формувати органи влади, Ленін вимагав утворення радянської республіки замість парламентської. Він розумів, що на вільних виборах більшовики не мали шансів завоювати більшість

мандатів в Установчих зборах. Завоювати більшість у радах було реальнішою справою. Доктринальний екстремізм більшовиків, які стояли за ліквідацію приватної власності на засоби виробництва, частково збігався зі стихійним екстремізмом рад, до складу яких входили найбільш радикально налаштовані представники низів. У результаті радикалізації суспільства ради дедалі частіше вимагали експропріації власності в поміщиків й буржуазії. За твердженнями про переваги радянської республіки перед парламентською приховувалося бажання більшовиків прорватися до влади й не ділити її з іншими політичними силами.

На практиці гасло «Вся влада – Радам!» означав встановлення однопартійної диктатури. Партія більшовиків повинна була, по-перше, вичистити з рад представників усіх інших партій і, по-друге, злитися з радами, які ставали владою на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування. Зливаючись з партією Леніна, ради втрачали самостійність, але формально залишались окремою організаційною структурою. Зберігаючи в собі оболонку рад й називаючи власну диктаторську владу Радянською (обов'язково – з великої літери!), більшовики діставали можливість контролювати народні низи.

Перші п'ять квітневих тез Леніна були націлені на завоювання влади. Вони були точні й конкретні. Друга половина тез формулювалась у замаскованих виразах. У цій частині викладався план дій, який мав бути реалізований після встановлення диктатури. Йшлося про перейменування партії на комуністичну, ухвалення комуністичної програми, побудову держави-комуни і створення міжнародного об'єднання комуністичних партій. Отже, привид комуністичної революції навис над країною вже в квітні 1917 р., проте ніхто не міг його чітко розгледіти. Навіть у партії більшовиків не було тих, хто міг би уявити собі довгострокові наслідки ліквідації приватної власності на засоби виробництва.

У перші пореволюційні місяці успіхи більшовиків були заскромні. Виступаючи під власними гаслами, вони не могли добитися популярності серед населення. Тому в серпні 1917 р. Ленін тимчасово відмовився від комуністичних гасел і взяв на озброєння радянські. Зокрема, замість гасла перетворення війни імперіалістичної на війну громадянську більшовики підтримали всенародну вимогу укладення сепаратного миру. Замість вимоги перетворення поміщицьких маєтків на радянські господарства (радгоспи) вони підтримали селянське гасло «чорного переділу», тобто зрівняльного поділу всіх земель. Висловлюючись завжди за централізовану державу, вони підтримали вимогу федералізації Росії.

Потужний пропагандистський апарат більшовиків вкарбовував у свідомість мас образ опозиційної партії, яка з приходом до влади негайно реалізує радянські гасла. У вересні Петроградська, Московська й Київська ради вперше ухвалили запропоновані нею резолюції. Головою Петроградської ради став Лев Троцький. Спираючись на цю раду, більшовики підготували всеросійський з'їзд рад і під час його скликання захопили владу в столиці. У цей час вони не мали більшості в радах, проте неконтрольовані ними ради були просто проігноровані.

Справжній рівень популярності більшовиків серед усього населення, а не лише серед найрадикальніших кіл суспільства показали вибори до Установчих зборів. За них проголосували в Росії, як відомо, 25%, а в Україні – 10% виборців. Та це вже не мало жодного значення, тому що реальні важелі влади перебували в руках В.Леніна. У

грудні 1917 р. була створена Всеросійська надзвичайна комісія по боротьбі з контрреволюцією і саботажем. Після її організаційного зміцнення більшовицьке керівництво дедалі сміливіше оголошувало контрреволюціонерами всіх, хто був не з ними. Виборці тепер повинні були дисципліновано голосувати за кандидатів у радянські органи влади, яких їм рекомендували більшовицькі парткоми. Термін «контрреволюційний» у пропаганді, а потім й у свідомості людей став синонімом іншого – «антирадянський». Жовтневий переворот більшовиків здійснювався під радянськими, а не під комуністичними гаслами. Фактично ленінська партія прокралася до влади в чужому одязі.

Усі недоліки рад як форми влади більшовицьке керівництво добре усвідомлювало. Наявність непідконтрольних верховній владі місцевих рад суперечила планам більшовицького керівництва. Зміцнившись при владі й поширивши її зі столиці на периферію переважно шляхом пропаганди та взяття на озброєння народних лозунгів, більшовики тільки з весни 1918 р. почали власну революцію – комуністичну. Поставлену задачу Ленін у травні 1918 р. сформулював так: «Нам треба зовсім по-новому організувати найглибші основи життя сотень мільйонів людей»[1]. Ішлося про оголошення великого виробництва загальнонародною (а фактично – державною) власністю, про колективізацію (а насправді – одержавлення) дрібного виробництва, про ліквідацію товарно-грошових відносин і створення на руїнах ринкової економіки централізованого планового господарства. Подібних революцій світ не бачив, але за методами виконання вона становила типову для Росії від петровських часів «реформу згори».

Як у Петрограді, так і в Харкові радянська влада була проголошена в 1917 р. депутатами рад, що представляли незначну меншість населення. Коли ж партія більшовиків перетворилася на урядову, однією з її важливих функцій стало так зване радянське будівництво, тобто створення мережі рад з контрольованим складом депутатів і єдиним вищим органом влади, якому були б підпорядковані місцеві ради. Ухвалена у липні 1918 р. Конституція РСФРР затверджувала таку конструкцію Всеросійського з'їзду рад: представники міськрад у розрахунку один депутат на 25 тис. виборців і представники губернських з'їздів рад у розрахунку один депутат на 125 тис. жителів[2]. Рівності між робітничими і селянськими депутатами бути не може, підкреслював Ленін, поки селянин є одночасно трудівником і власником, який продає на вільному ринку продукти своєї праці як товари[3]. Та якщо в Росії робітники користувалися п'ятикратною перевагою у представництві в радах порівняно з селянами, то в Україні під час виборчої кампанії 1919 р. як робітники, так і селяни мали вдесятеро менше представництво, ніж червоноармійці[4]. Пояснення треба шукати в тому, що відрізняло українських селян і робітників від червоноармійців: перші були місцеві, а другі – зазвичай прийшлі. Прийшлі апріорі не могли бути пов'язані з національно-визвольним рухом.

Потребу такого диференційованого підходу до місцевих і «прийшлих» більшовикам допомогли усвідомити вибори делегатів II Всеукраїнського з'їзду рад, що відбувся в Катеринославі 17-19 березня 1918 р. Незважаючи на те що ці вибори здійснювалися на підконтрольній радянській владі (і захопленій за допомогою більшовицьких військ) території, більшовики не здобули більшості на з'їзді. Найбільш чисельною депутатською делегацією виявилися есери. Цьому чималою мірою сприяли норми представництва: 1 делегат від кожної волості, від кожної міської ради до 3 тис. населення (від 3 до 5 тис. – 2 делегати і далі 1 делегат від кожних трьох тисяч) і окремо – 1 делегат від

губернської, обласної чи крайової ради[5]. Лише об'єднання більшовиків із українським лівими соціал-демократами допомогло їм провести потрібні резолюції. Але водночас це вплинуло на формування небажаного для верхів більшовицького режиму крену Народного секретаріату в бік українофільства. Тобто, на погляд компартійного центру, навіть місцеві більшовики були не досить надійними. Тому наступного року норми представництва на Всеукраїнському з'їзді рад були відчутно змінені.

Однак цілком нехтувати національним питанням більшовики теж не могли, оскільки усвідомлювали велику силу національно-визвольного руху. Тому в Україні вони широко застосовували ще одне популярне гасло, яке відверто суперечило їхнім попереднім настановам. Більшовицьке керівництво, особливо в період боротьби за владу, намагалося продемонструвати свою прихильність до права націй на самовизначення. У результаті сталося так, що з травня до листопада 1917 р., тобто до захоплення влади в Петрограді, РДСРП(б) була єдиною загальноросійською партією, керівництво якої не лише формально підтримувало прагнення України здобути автономію, а й постійно підкреслювало скромність українських вимог. Так, у газеті «Правда» від 17 червня 1917 р. Ленін назвав «скромнейшими и законнейшими» вимоги УЦР про надання автономії Україні, а відмову їх виконати – «неслыханным бесстыдством, дикой наглостью контрреволюционеров, истинным проявлением политики великорусского "держиморды"» (цитується російською з метою передачі колориту ленінських висловлювань). Основну критику в своїй статті він спрямував навіть не проти Тимчасового уряду, а проти своїх конкурентів у радах – есерів і меншовиків. Це було цілком логічно, особливо з огляду на звинувачення Української Центральної Ради з боку керівних кіл цих партій у «ленінстві в національному питанні». Така ленінська позиція та геть негативне ставлення до неї інших, навіть соціалістичних партій зайвий раз підкреслює той факт, що ідею політичної автономії чи то навіть відокремлення України від Росії як цілком можливого і закономірного розвитку подій першими на загальноросійському рівні висловили більшовицькі керівники.

Після захоплення й утвердження більшовиками своєї влади на перший погляд могло здатися, що місце і роль рад мало змінилися. Хоча реально партія перетворилася на державну структуру, але радянська влада зберігала попередній зовнішній вигляд. У політичному словнику більшовиків не існувало поняття «державна партія». Державною іменувалася тільки радянська вертикаль влади. У компартійних документах підкреслювалася небажаність злиття обох вертикалей в одну. У резолюції VIII з'їзду РКП(б), де вперше визначалися форми відносин між партійними і радянськими органами, наголошувалося на тому, що «партія старається керувати діяльністю рад, але не заміняти їх»[6].

Своєю компартійною частиною тандем влади був повернутий до членів партії. Унаслідок її побудови за принципами «демократичного централізму» вожді не залежали від вибору рядових партійців, хоч останні регулярно обирали керівні органи відповідно до статутних вимог. Своєю радянською частиною компартійно-радянський тандем обертався до народу. Населення країни не тільки обирало персональний склад радянських органів, а й наділялося цілком реальними управлінськими або контрольними функціями. У народності такої системи влади важко було сумніватися ще й тому, що свої керівні кадри вона брала з народних «низів». Це допомагало враховувати

настрої «низів» як під час визначення конкретних кроків більшовицької влади, так і під час формування ідеологічно-пропагандистської роботи.

Диктатура системи «РКП(б)–ради» базувалася не лише на насиллі, а й на пропаганді. Вплив на маси, переконування їх – такими були основні завдання відділів агітації і пропаганди партійних комітетів. Безпосередній зв'язок із населенням давав змогу мобілізувати мільйони людей на виконання сформульованих партійним керівництвом завдань. Ради, в яких працювали сотні тисяч депутатів з пролетарських мас і села, стали ефективним «передавальним пасом» від керівних органів державної партії до всього населення. Без організаційних, ідеологічних і емоційних зв'язків із масами більшовики ніколи не могли б докорінно перебудувати найглибші основи повсякденного життя. Враховуючи таку конструкцію влади, важко не погодитися з думкою російського вченого Олександра Ахієзера про секрети успіху більшовиків. Він пише: «Найбільший секрет більшовизму полягає у тому, що більшовики, після того як вони стали керівною партією, вихоплюють із навколишньої дійсності, перетворюють на визначальні для себе різноманітні, а практично будь-які, а отже, і взаємовиключні ідеї, якщо вони забезпечують збереження державної влади»[7]. Тобто врахування настроїв народних мас було не метою діяльності, а засобом впливу на суспільство. Тож більшовицьке керівництво у своїх діях керувалося не побажаннями мас, а *враховувало* ці настрої під час планування своїх дій і виконання власної програми.

Як співвідносилася винайдена Леніним система влади з іншими політичними системами? Започаткований Великою Французькою революцією і війною американських колоній за незалежність перехід до громадянського суспільства дістав друге дихання на початку XX ст., коли під впливом світової війни розвалилися імперії традиційного типу. Однак у деяких країнах під час трансформації форм політичної влади утверджувалися не демократичні форми правління, а їхні тоталітарні мутації. Якщо демократія становила собою панування суспільства над державою, то тоталітаризм характеризувався пануванням держави над суспільством.

У традиційних суспільствах люди були підданими монарха, а не громадянами. Але такі суспільства скріплювалися радше становими перегородками, аніж бюрократичним апаратом, який реалізував державну волю монарха. Якісний стрибок в індустріальному розвитку, що відбувся в другій половині XIX ст., а вслід за ним – Перша світова війна різко підвищили роль держави в житті кожної людини й усього суспільства. Одним із перших серед мислителів XX ст. нову роль держави в умовах світової війни відзначив М.Бухарін. 1920 р. з'явилася його знаменита праця «Економіка перехідного періоду», в якій можна знайти такі проникливі рядки: «Війна 1914–1918 рр. поставила руба питання про державну владу... Життя державної організації, яка все у себе всмоктала, – не життя суспільства, а життя *держави* – стало на перший план. Якщо дідуган Гоббс писав у своєму "Левіафані", що нема влади, яка порівнялася б з владою держави, то його "Левіафан" здався б цуценям поряд з тією дивовижною силою, яку виявив державний апарат фінансового капіталу»[8].

Роль державного апарату в житті розвинутих країн справді зросла в колосальних масштабах. Здебільшого, однак, вона зростала одночасно з роллю інститутів громадянського суспільства. За цих умов могутня держава не становила небезпеки для своїх громадян. М.Бухарін даремно кивав на країни «фінансового капіталу». Абсолютна всевладність державних інститутів утвердилася саме в його країні. Більшовиць-

кий комуносоціалізм став найдовершенішою формою тоталітарного устрою з усіх, які виникли в першій половині XX ст. Він характеризувався не тільки абсолютним пануванням держави над суспільством, а й глибоким проникненням державних інститутів у товщу суспільства. У колишній Російській імперії виник політичний устрій, який обручами терору, пропаганди і виховання скріплював державу та суспільство в органічну цілісність – державосуспільство. Радянська влада не випадково дала свою назву країні, народу, способу життя і культурі.

Дві окремо існуючі, але взаємопроникні владні вертикалі відокремлювали форму радянської влади від її суті. За конституційною формою це була робітничо-селянська влада, за внутрішньою суттю – незалежний від народного волевиявлення тоталітарний режим. Для іноземних спостерігачів радянські органи здавалися лише фасадом, за яким приховувалася диктатура партійних комітетів. А насправді радянська влада була двоєдиним політичним організмом, окремі компоненти якого не могли існувати у відриві один від одного. Та відділені функціонально, обидві вертикалі фактично розчинялися одна в одній на персональному рівні. В.Ленін у 1921 р. підкреслював: «як правляча партія, ми не могли не зливати з "верхами" партійними "верхи" радянські, – вони у нас злиті і будуть такими»[9].

На відміну від самодержавства, радянська влада не мала в собі освяченої церквою та історією легітимності. На відміну від представницької демократії, вона не залежала від голосів виборців. Декларативним носієм диктатури був пролетаріат, номінальним – «авангард пролетаріату», тобто РКП(б), а фактичним – ЦК РКП(б), тобто сукупність керівних діячів, кожний з яких відповідав за галузь, ділянку або функцію партійно-радянської роботи. Радянська влада становила собою владу компартійної олігархії. Зосередження у верховному органі диктаторських повноважень висувало на передній план проблеми реального лідерства і наступності влади. Ці проблеми не могли розв'язуватися конституційним шляхом, тому що в конституції не було навіть згадки про державну партію.

2. Використання національних гасел у боротьбі за зміцнення радянської влади

В історії становлення радянської влади в Україні особливе місце посідало національне питання. На терені України найголовнішим суперником більшовиків у боротьбі за владу була багато в чому схожа у своїх організаційних основах на радянські органи влади Центральна Рада, яка постала на хвилі національно-визвольного руху. З огляду на згадане вище активне використання національного питання в боротьбі зі своїми всеросійським конкурентами – есерами та меншовиками, більшовики після захоплення влади не могли просто так відмовитися від власного гасла про право націй на самовизначення аж до відокремлення.

Щоб довести свою послідовність у національному питанні та звести до соціальних суперечностей своє протистояння з Центральною Радою, у грудні 1917 р. ленінське керівництво зініціювало створення радянської УНР – територіального радянського утворення з деякими національними ознаками. Уже на III Всеросійському

з'їзді рад, що відбувся в січні 1918 р., Росія юридично оформилася як федеративна республіка – РСФРР. Проголошення такого «федералізму» формально знімало перепони до «соціального» розуміння суперечностей між УЦР і більшовиками. Росія де-юре перетворилася, подібно до того, як це зазначалося в III Універсалі Центральної Ради, на «федерацію вільних народів». УЦР на той час уже проголосила свою незалежність, тому відмовлятися від гри у право націй на самовизначення, а відтак і підтримки радянської УНР, було не на часі.

Радянський сурогат національної державності вперше був випробуваний в Україні. Але поглинення України не було заздалегідь спланованим за своїми формами. Спочатку основним наміром більшовиків було опанування Центральної Ради «зсередини». Суть такого поглинення полягала у встановленні контролю над Центральною Радою шляхом її переобрання на I Всеукраїнському з'їзді рад у грудні 1917 р. Однак, на відміну від есерів і меншовиків напередодні II Всеросійського з'їзду рад, діячі Центральної Ради розгадали наміри більшовиків і мобілізували своїх прихильників. У результаті, як визнав М.Скрипник в інтерв'ю кореспондентові «Известий» на початку квітня 1918 р., «Перший з'їзд рад України дав більшість прихильникам Центральної Ради»[10].

Цікавим підтвердженням «радівському», а не «совітському»* баченню опанування України є публікація в «Известиях» від 29 (16) грудня 1917 р., тобто вже після утворення харківського субцентру більшовицької влади в Україні. У повідомленні про його створення наголошувалося: «Утворилася нова Українська Рада на противагу Центральній Раді в Києві. Вона склалася з представників українських полків і робітників-шахтарів. Київську Раду називають панською, і з кожним днем вона втрачає авторитет»[11]. Це свідчить, що протягом 1917–1918 рр. більшовики лише набували того досвіду в здійсненні національної політики, який використали в наступні роки. Україна була першою національною одиницею, яка проголосила свою державність, але не виявила бажання відокремитися від Росії (на відміну від Польщі, яка, правда, на той час була окупованою, та Фінляндії).

Після провалу спроб захопити владу на I Всеукраїнському з'їзді рад більшовицьке керівництво вирішило змінити тактику поведінки в Україні. Ленін наполіг, щоб пробільшовицькі делегати Всеукраїнського з'їзду рад переїхали до Харкова і приєдналися до з'їзду рад Донецько-Криворізького басейну. Об'єднаний з'їзд відбувся 24-25 (11-12) грудня 1917 р. і був проголошений «справжнім» Всеукраїнським з'їздом рад. На ньому була утворена радянська УНР. В ухваленій резолюції роз'яснялося: «I Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих і солдатських депутатів, визнаючи Українську республіку як федеративну частину Російської республіки, оголошує рішучу боротьбу згубній для робітничо-селянських мас політиці Центральної ради, викриваючи її буржуазний, контрреволюційний характер»[12]. ***Слід підкреслити, що в цей час про незалежність радянської України, втім, як і УНР Центральної Ради, не йшлося.***

Основна назва нового державного утворення (УНР) була тотожною, а назва уряду – схожою з національними українськими. Мало того – більшовицьке керів-

* У друкованих виданнях кінця 1917 – початку 1918 рр. термінами «совітський» та «радівський» (радянський) означали різні політичні явища. Не про «радянську», а про «совітську» владу йдеться у статтях та постановах Народного секретаріату чи інших органів радянської УНР, написаних українською мовою.

ництво намагалося ввести до складу уряду якомога більше діячів, які працювали в Україні, або ж етнічних українців з інших регіонів. Особисто Ленін наполіг на тому, щоб в Україну відрядити Миколу Скрипника, який, за спогадами дружини, спочатку не бажав їхати[13]. З Петрограда були відправлені до України такі знакові постаті, як Юрій Коцюбинський і Віталій Примаков. Ці призначення поряд із висуванням на головні посади більшовицьких діячів з «українським прізвищами» (Василь Шахрай, Георгій Лапчинський тощо) мали на меті продемонструвати «українськість» більшовицької влади. У подальшому такого роду «однорідності» компартійно-радянського керівництва, як на початку 1918 р. (етнічні українці або вихідці з України чи ті, що тривалий час працювали на її території), Ленін більше не допускав.

Наприкінці 1917 р., коли більшовики ініціювали утворення Народного секретаріату в Україні, революційні настрої в українському селі ще не вийшли на поверхню. Однак солдати – вихідці з України були переважно із селян і вже на той час «дозріли» до революційних змін. Вони після самодемобілізації стали основним детонатором народного вибуху на селі. Саме серед солдатів найбільшої популярності набули ради. Вони й стали тією формою влади, що народжувалася з низів суспільства. Більшовицьке керівництво, взявши на озброєння народні гасла, планомірно, мірою радикалізації суспільства, опановувало ради «зсередини». Оскільки однією з вимог українців було здобуття національних прав, більшовики, щоб мати вплив в Україні, намагалися надати підконтрольній їм радянській владі якомога більш української форми. Результатом стало те, що українська радянська влада на початку 1918 р. розглядалася значною частиною суспільства і самим керівництвом радянської УНР як така, що поєднувала в собі органічно єдині соціально-національні інтереси українського народу.

Такі погляди лише поширилися з початком діяльності Народного секретаріату. Добре відомо, що серед членів Центральної Ради було чимало симпатиків Раднаркому. Зокрема, ліві есери навіть готували переворот у ній. Особливого поширення ідеї народності й органічності радянської влади для України набули після підписання Центральною Радою договору з Німеччиною та Австро-Угорщиною. Адже на початку 1918 р. більшовицьке керівництво ще не встановило свого панування в радах, а лише було на шляху до цього і тому більше уваги приділяло підтримці народних вимог. Сама ж радянська влада на той час багатьма насправді уявлялася, висловлюючись агітаційними гаслами уряду радянської України початку 1919 р., як «совершеннейшее слияние административных, хозяйственных, социальных и политических органов государства с экономическими и политическими организациями рабочих и крестьян»[14].

Наприкінці 1918 р. ситуація вже змінилася. Існування Української Держави гетьмана Скоропадського, де здійснювалася пропоміщицька політика, певним чином допомогло більшовикам роз'єднати органічну для українців єдність національного і соціального. Перед несподівано посталим вибором поміж «поміщицькою» Україною та «робітничо-селянською» (і такою, що теж мала національні форми) радянською владою чимала частина суспільства, не розбираючись у суті справжніх намірів більшовиків, обирала саме радянську владу.

У першій половині 1918 р. найактуальнішими для уряду радянської УНР були військові питання та здобуття підтримки українського населення. Це цілком зрозуміло, оскільки сам Народний секретаріат був засобом боротьби більшовиків з підтримуваним ними до того часу національно-визвольним рухом в Україні. Дещо інші завдання

стояли перед більшовиками у часи другої окупації України. У 1919 р. постало завдання поширити владу Кремля за межі колишньої імперії. Такі агресивні наміри мали ззовні привабливий вигляд «світової революції», і їхня реалізація передусім передбачала «експорт революції» у західні країни. Але закінчився другий період більшовицького панування в Україні так само, як і перший – більшовики були змушені залишити Україну. Причому при всій повазі до військових сил А.Денікіна не викликає сумніву, що могильником більшовизму в Україні у 1919 р. стали українські селяни.

Поворот селянства на боротьбу з більшовизмом уможливився внаслідок «запаморочення від успіхів»: своє успішне повернення до України Кремль пов'язував насамперед із власним, петроградсько-московським авторитетом. Володарі Кремля недооцінювали популярності самої форми радянської влади як народної, яка зумовила певну повагу до дій Народного секретаріату, а також негативні наслідки аграрної політики гетьмана Павла Скоропадського. Тому більшовики знехтували національним питанням і вирішили, що настав час для комуністичних перетворень на селі. На чолі УСРР у 1919 р. стали люди, які про українське суспільство мали занадто приблизне уявлення. У результаті кадрової політики, що безпосередньо вплинула і на ухвалення рішень в соціально-економічній царині, більшовицьке керівництво отримало спрямований проти нього потужний повстанський рух.

Для більшовиків, які вже звертали свої погляди на Захід, селянські повстання стали на заваді. Як зауважили у листі ЦК РКП(б) й особисто В.Леніну П.Попов, А.Зорін і Ларик, «з деяких пір у середовищі комуністів стало немовби "гарним тоном" лаяти все в Україні, як у країні наскрізь куркульській». Автори листа намагалися довести керманичам більшовиків, що Україна відрізняється від Росії мовно, культурно, психологічно, має інший устрій свого життя, врешті, що національне питання в Україні надзвичайно переплетене з класовим[15]. Зазначивши, що основним революційним класом в Україні є селянство, дописувачі запропонували саме це покласти в основу більшовицької політики після вигнання з України військ Денікіна. Далі вони підкреслили: «Апріорна оцінка України як країни куркульської, що не здатна на самостійну революційну творчість, породжувала політику, яку інакше як колоніальною не назвеш. Україна розглядалася виключно як об'єкт для викачування матеріальних ресурсів»[16]. Таким чином автори підкреслювали – і Ленін це зрозумів, – що нехтування вже проголошеним правом націй на самовизначення може призвести до катастрофічних наслідків.

Антон Денікін виступив рятівником більшовизму в Україні. Він не приховував негативного ставлення ні до ідеї української державності, ні до зрівняльного поділу землі, на чому й трималася будь-яка влада в Україні в ті буремні роки. Після його короткого нашестя українці зрозуміли, що може бути й гірше.

Кремль своєю чергою спромігся усвідомити помилковість власної тактики дій. Як наголошував у квітні 1923 р Л.Троцький на VII Всеукраїнській партконференції КП(б) У, «якщо ми не зуміємо підійти до селянина, вивчити селянина, його психологію, його мову, ми можемо штовхнути його на другу петлюрівщину, а друга петлюрівщина була б більш органічною, глибокою і небезпечною. Ця друга петлюрівщина була б озброєна культурним планом – у школі, в кооперативі, у всіх областях побуту, і український селянин кожне своє незадоволення примножував би на національний фактор, і це було б небезпечніше петлюрівського бандитизму»[17].

Необережна демонстрація справжніх намірів ледь не коштувала більшовицьким керманичам влади в Україні. Однак вони змогли усвідомити необхідність демонстрування у короткотерміновій перспективі національного та селянського лібералізму, відступити у потрібний час і зробити не так багато поступок, щоб потім не можна було все повернути «на круги своя». У листі В.Леніна «До робітників і селян України з приводу перемог над Денікіним», написаному наприкінці грудня 1919 р., наголошувалося на тому, що Україна є незалежною, і цю незалежність визнали всі російські державні та партійні владні органи[18].

На початку 1919 р., незважаючи на застосування національної форми радянської державності в Україні, термін «незалежність» не був широко вживаним. Якщо його й використовували, то переважно в негативно-заперечливому сенсі. Отже, за рік відбулася кардинальна зміна політичної термінології, що, утім, не означало зміни цілей більшовицької політики в Україні. Потреба якомога більшої централізації всіх економічних ресурсів не підлягала сумніву ні на початку, ні наприкінці 1919 р.

Поряд із відмовою від прискореної «радгоспізації» та термінового «злиття» України та Росії визнання національно-державних і національно-культурних прав українців допомогло більшовикам зберегти владу, а самим українцям завадило усвідомити справжні наміри більшовизму як у соціально-економічній, так і згодом у національно-культурній сферах. Тим більше що починаючи з 1920 р. завдяки врахування названих моментів більшовики на відміну від 1918 та 1919 рр. нарешті «класово нацькували» бідняків на так званих куркулів і спровокували, по суті, громадянську війну на селі. Виконавши цю жахливу передумову успішності радянської влади в Україні й досягнувши «наявності громадянської війни на селі», більшовики змогли, як висловився один з провідних господарників України у 1920 р А.Кактинь, ліквідувати «єдиний фронт» села проти «промислового міста і прийнятої ним радянської влади»[19].

3. Формування території радянської України

20 (7) листопада 1917 р. Центральна Рада своїм III Універсалом проголосила створення Української Народної Республіки. Ці кордони характеризувалися так: «До території Народньої Української Республіки належать землі, заселені у більшості Українцями: Київщина, Поділля, Волинь, Чернігівщина, Полтавщина, Харківщина, Катеринославщина, Херсонщина, Таврія (без Криму). Остаточне визначення границь Української Народної Республіки, як що до прилучення частин Курщини, Холмщини, Вороніжчини, так і сумежних губерен і областей, де більшість населення українське, має бути встановлене по згоді зорганізованої волі народів»[20]. Цим самим Центральна Рада підтверджувала свою раніше окреслену прихильність до етнографічного принципу у визначенні меж України.

Визначення Центральною Радою кордонів України змінило ставлення до цієї проблеми з боку керівництва ленінської партії. Раніше, проголошуючи право націй на самовизначення, більшовицька верхівка формально не торкалася проблеми кордонів. Однак вона стояла в цьому питанні на боці Тимчасового уряду. Відтак територію України вона бачила в межах п'яти губерній – Київської, Волинської, Подільської, Полтав-

ської і Чернігівської (без чотирьох північних повітів). Приблизно цю територію й охоплювала утворена в липні 1917 р. обласна організація РСДРП(б) Південно-Західного краю. До її складу входили Київщина, Волинь, Поділля, Чернігівщина, Полтавщина і частина Херсонщини. Станом на серпень частка більшовиків у цьому краї становила 22,1% від загальноукраїнської[21]. Об'єднання більшовиків Донецько-Криворізького басейну включало в себе Харківщину, Катеринославщину та Донбас. Члени більшовицьких організацій цього краю в серпні 1917 р. становили 67% від загальної кількості більшовиків в Україні[22]. Ще майже 11% членів РСДРП(б), переважно з Одеси, Миколаєва та прилеглих до цих міст територій, не входили до названих крайових об'єднань.

Сам факт утворення на території України двох крайових об'єднань свідчив про те, що до листопада 1917 р. більшовицьке керівництво не розглядало Україну як єдине ціле, яким вона була в очах керівників УЦР. Місцеві більшовицькі організації часом або зовсім обходили національне питання (переважно в Донецько-Криворізькій обласній організації) або вважали національний рух реакційним явищем. Потреба боротьби з Центральною Радою змусила В.Леніна (спочатку – в радянському порядку) визначити своє ставлення до територіальної проблеми і, по суті, визнати кордони України в проголошених III Універсалом межах. Свідченням цьому є рекомендації щодо подальших дій, надані 30 (17) листопада 1917 р. наркомом у справах національностей Сталіним у телеграфних переговорах з представником ЦК УСДРП Миколою Поршем і членом Київського обласного комітету РСДРП(б) Сергієм Бакинським. Сталін наголосив на необхідності скликання Всеукраїнського з'їзду рад робітничих і селянських депутатів з утворенням на ньому Центрального виконавчого комітету рад України. При цьому, за його порадою, «взятися до скликання з'їзду повинні ви – *кияни, одесці, харківці, катеринославці* й ін., звичайно з Центральною Українською радою»[23]. Хоч у словах Сталіна й пролунали нотки сумніву щодо законності такого визначення кордонів України («Центральна Рада цілком довільно і зверху анексує нові губернії»[24], – говорив він), однак надалі «Україна» для більшовиків складалася з дев'яти губерній колишньої Російської імперії. З опорою на збільшовизовані регіони України було легше захопити решту її території. Таку війну можна було формально кваліфікувати як внутрішньоукраїнську, а не російсько-українську: ленінському керівництву була потрібна вся Україна, а не її частина.

Підтримуваний Раднаркомом Народний секретаріат від самого початку існування претендував на ті ж території, що й Центральна Рада. Власне, завоювання всієї України було однією з головних цілей створення радянської УНР. На цьому, приміром, чітко наголошувалось у резолюції II Всеукраїнського з'їзду рад, що відбувся 17-19 березня 1918 р.: «Намагаючись об'єднати в боротьбі з контрреволюційною Центральною Радою всіх трудящих на території України, опанувати якою намагалася Центральна Рада, тобто Україною в межах III та IV Універсалів, трудящі маси України розглядали Українську Радянську Республіку як республіку федеративну, що об'єднує всі совітські об'єднання – міста і республіки, як автономні частини Української Федеративної Совітської Республіки»[25]. Про такий же підхід до територіального питання писав у листі до Раднаркому 6 квітня 1918 р. і М.Скрипник: «Народний секретаріат завжди намагався об'єднати для боротьби з Центральною Радою трудящих усіх місцевостей, на які претендує ця Центральна Рада»[26].

Наприкінці 1917 – на початку 1918 р. поняття «всіх територій, на які претендує Центральна Рада» не було сталим. Крім названих восьми основних губерній і материкової частини Таврійської губернії, Народний секретаріат претендував і на інші території. Хоча внаслідок короткостроковості перебування при владі офіційно оформити кордони радянської України не вдалося, про бачення українськими радянськими урядовцями названої проблеми свідчить низка фактів. Так, у телеграмі Народного секретаріату за підписом народного секретаря в продовольчих справах Емануїла Лугановського, надісланій у повітові центри 6 лютого (24 січня) 1918 р., наголошувалося: «Отримав від Голови РНК Леніна, що очолює Російську Федерацію, повідомлення, що в арміях Південно-Західного фронту голодують. Ленін прохає застосувати іменем революції все, що необхідно зробити для порятунку армії»[27]. Тобто народний секретар звертався до підпорядкованих йому повітових центрів із вимогою прискорити постачання продовольства. У телеграмі, крім міст, що входили в міжвоєнний період (у тому числі й до 1925 р.) до складу радянської України, вказані також Сімферополь, Євпаторія, Керч, Перекоп, Феодосія, Ялта (тобто весь Крим) і Курськ[28].

Іншим документом, з якого можна зробити висновок щодо бачення радянськими урядовцями територіального наповнення радянської УНР, є «Інструкція в справі виборів на II з'їзд рад», що була опублікована в газеті «Звезда» 12 березня 1918 р. і надіслана всім губернським радам, території яких Народний секретаріат уважав належними Україні. Крім дев'яти губернських центрів, що згодом увійшли до складу радянської України, ця інструкція передана також Кишинівській, Курській, Ростовській і Воронезькій «губерським радам робітничих, солдатських і селянських депутатів, в усі міста цих губерень, редакціям усіх газет»[29]. Знаючи, що у цих губерніях на територіях, прилеглих до України, значну частку становили українці, можна висновити, що Народний секретаріат орієнтувався у своєму баченні кордонів України саме на етнічний склад населення. Цьому можна знайти підтвердження і в інших документах. Однак уряд радянської УНР проіснував недовго. Уже в березні–квітні 1918 р. українські землі були окуповані австро-німецькими військами.

У 1919 р. сталися певні зміни в розумінні меж УСРР. Не менш важливу роль, аніж етнічний критерій, відігравав відтепер довоєнний адміністративно-територіальний поділ. Такий підхід переміг не відразу, про що свідчить постанова Тимчасового робітничо-селянського уряду України, опублікована 16 січня 1919 р. У ній наголошувалося: «В виду естественного тяготения Белгородского уезда к Харьковской губернии, Временное Рабоче-Крестьянское правительство Украины постановило: по ходатайству Белгородского ревкома включить Белгородский уезд в состав Харьковской губернии»[30]. Та вже 11 лютого 1919 р. була опублікована постанова РНК УСРР «Про адміністративне управління на території прифронтової смуги України». У документі зазначалося: «Если губернский город лежит на Украинской территории, то… после освобождения его и учреждения губернского административного аппарата, все уезды подчиняются этому вновь образованному губернскому центру». У разі, коли губернський центр знаходився на території РСФРР, уся територія губернії (незалежно від етнічного складу населення) автоматично підпорядковувалася урядові РСФРР[31].

Водночас у травні 1919 р. до складу новостворюваної Гомельської губернії РСФРР (рішення було затверджено 11 липня 1919 р.) за згоди вищого керівництва УСРР було передано чотири північні повіти Чернігівської губернії[32]. Натомість у

1920 р. постановою Ради Української трудової армії на чолі з Й.Сталіним були остаточно затверджені межі заснованої ще 5 лютого 1919 р. Донецької губернії (тоді – у складі Слов'яносербського та Бахмутського повітів)[33]. У зв'язку з цим від РСФРР до УСРР були передані (з Області війська Донського) такі території: «Донецкого Округа: станицы Гундоровская, Каменская, Калитвинская, Усть-Белокалитвенская, волость Карпово-Обривская; Черкасского округа: станицы Владимирская, Александровская, далее на запад условная линия: станицы Казачьи Лагери, Мало-Несветайская, Нижне-Крепинская и далее до границы с Таганрогским округом. Таганрогский округ – весь целиком»[34]. Крім цих територій, до складу Донецької губернії (центр – Луганськ) увійшли також Бахмутський, Луганський, Маріупольський і Старобільський повіти. Такі межі Донецької губернії були затверджені постановою президії ВУЦВК від 16 квітня 1920 р.[35]

Уже за рік представники РСФРР намагалися повернути собі частину цих територій. У відповідь Рада Української трудової армії, яку на той час очолював Християн Раковський, ухвалила: «Совтрударм считает изъятие Таганрогского Округа нецелесообразным и настаивает перед Совтрудобороны о недопустимости приведения в исполнение подобного решения. Совтрудармия обращается в Совнарком, ВУЦИК и ЦК партии Украины с предложением поддержать постановление Совтрудармии также и по своей линии, так как такое разделение может вызвать политические неудобства»[36]. Кремль прислухався і змінювати нічого не став.

У результаті таких територіальних змін, а також змін у внутрішньому адміністративно-територіальному поділі України, станом на 28 квітня 1920 р. територія УСРР складалася з 10 губерній: Волинська (центр – Житомир), Катеринославська, Київська, Донецька (центр – Луганськ), Одеська, Подільська (центр – Вінниця), Полтавська, Харківська, Херсонська (центр – Миколаїв), Чернігівська. Оскільки на той час ще не було підписано мирний договір із Польщею, то до складу Волинської губернії входили й повіти, територія яких з 1921 і до 1939 р. перебувала в складі Польщі. Станом на квітень територія Волинської губернії офіційно складалася з таких повітів: Житомирський, Овруцький, Новоград-Волинський, ***Ровенський***, ***Луцький***, ***Дубенський***, Старо-Костянтинівський, Ізяславський, ***Кременецький***, ***Острозький***, ***Ковельський***, ***Володимир-Волинський*** (виділено ті повітові центри, що відійшли за Ризьким мирним договором 1921 р. до складу Польщі).

І надалі кількість губерній і повітів та їхні межі не були сталими. Щоб продемонструвати динамічність процесів, порівняємо кількість губерній та їхній склад станом на 1 вересня 1920 р. та 15 листопада 1921 р. (табл.15.1). Усі адміністративні одиниці подані в абетковому порядку, курсивом виділені ті повіти, яких не існує в сусідній колонці. Зазначимо, що в обох випадках була однакова кількість губерній, яка протягом 1918–1923 рр. теж досить часто змінювалися. Зокрема, кількість губерній спочатку зросла від дев'яти до дванадцяти, а потім зменшилася до дев'яти, щоправда, вже в іншій, ніж раніше, конфігурації.

Загалом протягом 1919–1923 рр., за влучним висловом сучасника тих подій професора М.Гуревича, «административная перекройка приняла во многих местах совершенно беспорядочный характер, сбивая с толку население и саму власть»[39]. Як приклад він наводить Донецьку губернію, яка після 1920 р. мала 12, 13, 14, 10 та 8 повітів, а один лише Бахмутський повіт мав у своєму складі 4, 6, 8, 12, 18, 20 і 34 волості[40].

Таблиця 15.1. **Губернії та повіти УСРР у 1920 та 1921 рр.**

Губернія	**Повіти губернії**	
	станом на 1 вересня 1920 р.[37]	**станом на 15 листопада 1921 р.**[38]
Волинська, центр – Житомир	**5 повітів:** Житомирський, *Ізяславський*, Новоград-Волинський, Овруцький, Старо-Костянтинівський	**7 повітів:** Житомирський, Ізяславський (або Шепетівський, центр – Шепетівка), *Коростенський* (Іскоростень), Новоград-Волинський, Овруцький, *Полонський*, Старо-Костянтинівський
Донецька, центр у 1920 р. – *Луганськ*, у 1921 р. – *Бахмут*	**13 повітів:** *Алчевський*, *Боковохрустальський*, Гришинський, *Єнакієвський*, *Каменський*, Луганський, Маріупольський, *Мелічанський*, Олександрійський, Слов'янський, Старобільський, Таганрозький, Юзівський	**10 повітів**: *Бахмутський*, Гришинський, *Дебальцевський*, Луганський, Маріупольський, Слов'янський, Старобільський, Таганрозький, *Шахтинський* (*центр – Олександрівськ-Грушевський*), Юзівський
Катеринославська	**5 повітів:** Верхньо-Дніпровський, Катеринославський, Криворізький, Новомосковський, Павлоградський	**6 повітів:** Верхньо-Дніпровський, Катеринославський, Криворізький, *Нікопольський,* Новомосковський, Павлоградський
Запорізька губернія (у 1920 – *Олександрівська*, до березня 1921 р. *Запоріжжя* називалося *Олександрівським*)	**3 повіти**: Бердянський, Мелітопольський, Олександрівський	**6 повітів:** Бердянський, *Велико-Токмацький*, *Генічеський*, *Гуляй-Польський*, Запорізький, Мелітопольський
Київська	**11 повітів:** Білоцерківський, Бердичівський, Звенигородський, Канівський, Київський, Липовецький, Радомишльський, Сквирський, Таращанський, Уманський, Чорнобильський	**12 повітів**: Білоцерківський, Бердичівський, Звенигородський, Канівський (Богуславський), Київський, Липовецький, *Переяславський*, Радомишльський, Сквирський, Таращанський, Уманський, Чорнобильський
Кременчуцька	**6 повітів:** Золотоніський, Кременчуцький, Олександрійський, Хорольський, Черкаський, Чигиринський	**6 повітів:** Золотоніський, Кременчуцький, Олександрійський, Хорольський, Черкаський, Чигиринський
Миколаївська (у 1920 р. – *Херсонська*), центр – Миколаїв	**4 повіти:** Дніпровський (центр – Олешки), Єлизаветградський, Миколаївський, Херсонський	**4 повіти**: Дніпровський (центр – Олешки), Єлизаветградський, Миколаївський, Херсонський

Продовження табл.15.1

Губернія	Повіти губернії	
	станом на 1 вересня 1920 р.[37]	**станом на 15 листопада 1921 р.**[38]
Одеська	**5 повітів:** *Ананьївський*, Балтський, Вознесенський, Одеський, Тираспольський	**5 повітів:** Балтський, Вознесенський, *Первомайський*, Одеський, Тираспольський
Подільська, центр – Вінниця	**11 повітів:** Брацлавський, Вінницький, Гайсинський, Кам'янецький (центр – Кам'янець-Подільськ), Летичівський, Літинський, Могилівський, Ольгопольский, Проскурівський, Ушицький, Ямпільський	**12 повітів:** Брацлавський, Вінницький, Гайсинський, *Жмеринський*, Кам'янецький (центр – Кам'янець-Подільськ), Летичівський, Літинський, Могилівський, Ольгопольский, Проскурівський, Ушицький, Ямпільський
Полтавська	**12 повітів**: Гадяцький, Зіньківський, Кобеляцький, Костянтинівський, Лохвицький, Лубенський, Миргородський, *Переяславський*, Пирятинський, Полтавський, Прилуцький, Роменський	**11 повітів**: Гадяцький, Зіньківський, Кобеляцький, Костянтинівський, Лохвицький, Лубенський, Миргородський, Пирятинський, Полтавський, Прилуцький, Роменський
Харківська	**11 повітів**: Богодухівський, Валківський, Вовчанський, Зміївський, Ізюмський, Куп'янський, Лебединський, Охтирський, Сумський, Чугуївський, Харківський	**11 повітів**: Богодухівський, Валківський, Вовчанський, Зміївський, Ізюмський, Куп'янський, Лебединський, Охтирський, Сумський, Чугуївський, Харківський
Чернігівська	**11 повітів**: Борзнянський, Глухівський, Городнянський, Козелецький, Конотопський, Кролевецький, Ніжинський, Новгород-Сіверський, Остерський, Сосницький, Чернігівський	**12 повітів**: Борзнянський, Глухівський, Городнянський, Козелецький, Конотопський, Кролевецький, Ніжинський, Новгород-Сіверський, Остерський, Сосницький, Чернігівський *Шосткинський*
Усього по УСРР	**99 повітів**	**102 повіти**

Урешті в жовтні 1922 р. було ухвалені принципи нової адміністративно-територіальної реформи, за якою замість повітів і волостей мали бути утворені округи та райони, а губернії згодом ліквідовані. Ця адміністративно-територіальна реформа була здійснена протягом 1923–1925 рр. Відповідно до змін адміністративно-територіальних одиниць змінювалися й кількість і перелік посад державних службовців. Хаотичність цього процесу не дає змоги виявити точну кількість державних службовців. Однак це не заважає простежити форми і методи здійснення радянської влади в українському суспільстві.

4. Місце державної служби у реалізації ленінської утопії

Щоб реалізувати свої наміри з побудови нового суспільства, володарям Кремля потрібно було мати надійну опору на місцях. Оскільки будоване державосуспільство не мало історичних традицій, перед ленінським керівництвом постало завдання створення абсолютно нової системи державної влади на місцях. На вибір форм і методів державної служби впливало багато чинників, серед яких в Україні важливе місце посідали найближчі плани Кремля та ставлення місцевого населення до більшовицької програми.

Кінець 1917 – початок 1918 р. відчутно відрізняється від подальшого періоду більшовицького панування. Основних відмінностей було дві. По-перше, радянська влада в Україні у цей час лише здобувала свій вплив, ішов процес втягнення радикально налаштованих низів суспільства до політичної боротьби. По-друге, більшовики, особливо в Україні, не набули значної популярності в суспільстві навіть серед його активних низів, а отже, не були панівною силою в радах. Тому про організацію державної служби з боку більшовиків, і особливо про владу на місцях, у цей час годі було й говорити, навіть після опанування більшовиками більшої частини території України. Особливості кінця 1917 – початку 1918 рр. потребують окремого розгляду.

Натомість у 1919 р. більшовицькі керманичі мали вже конкретні плани щодо державного будівництва в Україні. Їхньому виникненню сприяв досвід, набутий за рік керівництва Росією. Володарі Кремля були впевнені в популярності радянської влади, під якою розуміли вже не систему рад як форму влади, а контроль над суспільством підпорядкованої їм комуністичної партії. Суспільству постійно нав'язувалася думка про те, що терміни «радянський» і «більшовицький» є синонімами й іншого бути не може. Оскільки «влада рад» передбачала виборність радянських органів, то ЦК РКП(б), розуміючи, що за умов виборів рад більшовики не здобудуть контролю над українським селом, пішло іншим шляхом.

Про обрану на початку 1919 р. модель влади під час опанування України свідчать перші два документи радянського уряду України, що стосуються організації владної вертикалі. У першому з них, декреті та положенні «Про організацію влади на місцях», ішлося про владну вертикаль, що має існувати «до організації Рад Робітничих Батрацьких, Селянських і Червоноармійських Депутатів»[41]. У документі зазначалося, що з'їзди рад можна організовувати «не раніше встановлення елементарного порядку та очищення від білогвардійських контрреволюційних банд відповідних місцевостей». Інакше кажучи, створювати місцеві ради (а відтак проводити вибори та демонструвати народність нового режиму) на сільському рівні та визнавати їх за місцеву владу Кремль погоджувався лише після того, як більшовики цілком опанують ситуацію в Україні. До того ж часу владна вертикаль мала такий вигляд: низовими органами радянської (більшовицької) влади проголошувалися комітети бідноти та «рухливі Військово-Революційні комітети» (ВРК). Вони підпорядковуються повітовим ВРК, якими своєю чергою керували губернські РВК. Вищим керівництвом для всіх ревкомів ставав відділ (з 29 січня 1919 р. – народний комісаріат) внутрішніх справ уряду радянської України[42]. Саме ця функція – керівництво всією роботою з органі-

зації «радянської» влади на місцях – і було основним завданням цього відділу від часу його створення[43].

Терміни «радянський» і «комуністичний» ототожнювалися в комуністичній пропаганді. Про це, зокрема, свідчить таке: ревкоми створювалися з «безумовних прихильників радянської влади» (і це за фактичної відмови від рад як форми влади!). Там, де вже діяли «партійні організації комуністів», вони перебирали на себе організацію місцевого ревкому. Водночас відділ внутрішніх справ мав право як призначати потрібних людей до будь-яких ревкомів, так і в будь-який момент змінювати склад ревкому[44].

У всіх ревкомах мали створитися такі відділи: військовий, по боротьбі з контрреволюцією, продовольства, народної міліції, організації господарства. Причому перші три відділи обов'язково створювалися навіть у комітетах бідноти (інші – за можливості та за потреби). Передбачалася також організація спеціальних ревкомів на залізницях, телеграфах і телефонах, які мали підпорядковуватися відповідними відділам[45].

Спеціальним положенням, опублікованим 17 січня 1919 р., регулювалася діяльність сільських і волосних комітетів бідноти. Наголошувалося на тому, що саме комбідам має належати вся влада на селі до створення системи рад. Тобто члени комітетів бідноти проголошувалися державними службовцями. Щоправда, у положенні підкреслювалася тимчасовість такого стану речей (у майбутньому планувалося владу передати радам). Сільський комбід складався з трьох осіб і право обирати його членів мали усі, «за виключенням куркулів та багатіїв-хазяїв, що мають надлишки хліба та іншого продовольства»[46]. Для обрання волосного комбіду скликався волосний з'їзд з представників комбідів сіл волості з нормою представництва 1 делегат від 200 виборців. Уже на цьому з'їзді обирався волосний комбід у складі не менше 5 і не більше 7 членів[47]. Але, нагадаємо, склад будь-якого комбіду міг у будь-який час бути зміненим наркоматом внутрішніх справ.

Про те, що члени комбідів були державними службовцями у повному розумінні цього терміна, свідчать їхні обов'язки. Чільне місце серед них посідало «здійснення усіх постанов Тимчасового Робітничо-Селянського Уряду України, як і відповідальність за невиконання декретів та розпоряджень Радянської влади»[48]. Основною ж принадою для участі в комбідах було надане їм право розподілу хліба, предметів першої необхідності та сільськогосподарських знарядь праці[49].

З часом функції комбідів уточнювалися й розширювалися. У травні 1919 р. було ухвалено нове, вже без визначення його тимчасовим, положення «Про сільські комітети бідноти». У ньому ми бачимо вже нові відділи, що існували в складі волосних комбідів або ревкомів. Ішлося, зокрема, про відділи освіти, землеробства і управління. Рішення цих та інших відділів волосних комбідів були обов'язковими для виконання сільськими комбідами[50]. У новому положенні було записано, що до «заснування скрізь Рад» комбіди «мають усю повноту адміністративної влади»[51]. Та основним завданням комбідів проголошувалося сприяння започаткованій 12 квітня 1919 р. примусовій продрозкладці. Щоб заохотити членів комбіду до застосування примусу стосовно своїх земляків, комбідам передавались у розпорядження «законні» 10% від реквізованого хліба, а також усі надлишки, що залишалися після виконання продрозкладки[52]. У цьому разі йшлося про продовольство, зібране понад план продрозкладки.

У цьому ж таки положенні наголошувалося, що комбіди фінансуються з кошторису наркомату внутрішніх справ[53]. І саме звернення до фінансових органів дозволяє нам скласти уяву про приблизну кількість сільських комбідів і витрати на їхнє утримання. Так, у пояснювальній записці від наркомату внутрішніх справ щодо кошторису витрат на комбіди з 1 травня до 1 червня 1919 р. називалася цифра у 34 559 комбідів. Причому, як наголошувалось у документі, ця цифра «вирахувана за справжньою наявністю (комбідів) в губ. України, крім повітів: Харківського, Сумського, Куп'янського, де взято середню кількість 15 сіл на волость». Волинської губернії: «Володимир-Волинського повіту, Житомирського, Ковельського, Кременецького, Луцького, Новгород-Волинського, Овруцького та Острозького повітів, де взято 29 сіл на волость. Таврійської губернії: Бердянського, Дніпровського, Євпаторійського, Перекопського, Ялтинського та Феодосійського, де взята середня кількість 30 сіл на волость»[54].

Щодо витрат на цих низових державних службовців, то називалися такі цифри: по 300 рублів на утримання кожного члену комбіду плюс 600 рублів на поточні організаційні витрати комбіду. Тобто одне таке представництво більшовицької влади на селі виливалось у 1500 рублів.

Щоб переконати населення у тому, що більшовицька влада є радянською, РНК УСРР 8 лютого 1919 р. опублікувала постанову під назвою «Про організацію місцевих органів Радянської влади і порядок управління (тимчасове положення)»[55]. У цьому положенні нічого не говорилося про право вищих органів влади змінювати місцеве керівництво. Натомість указувалося, що виборці, які обирали того чи іншого депутата, мають право в будь-який час відкликати його й організувати вибори нового. І хоча це стосувалося лише нижчої ланки обраних депутатів – місцевих рад, – така норма начебто свідчила про схожість рад зразка 1919 р. із радами 1917–1918 рр. Та й сам термін повноважень низового депутата – 3 місяці – мовби змушував його бути близьким до потреб місцевого населення.

Це положення загалом мало досить привабливий вигляд, що відповідав уявленням населення про радянську владу. Основний зміст побудови місцевої влади видно з табл.15.2[56].

Як бачимо, нерівність між селянами та робітниками за цим положенням виявлялася вперше на рівні губерній, бо саме там і формувалося спільне представництво мешканців великих міст і менших населених пунктів. Адже міста з населенням понад 10 000 осіб, які на губернських з'їздах мали п'ятикратну перевагу над іншими, не надсилали своїх представників на повітові з'їзди рад. Демократичним було правило про визнання вищою владою загальних зборів виборців у селах, де їхня кількість була меншою за 300 осіб. Однак цей документ виявився лише пропагандистським кроком. Адже місцеві ради могли реально обиратися тільки після остаточного закріплення більшовицької влади. До того часу реальною місцевою адміністрацією, як уже зазначалося вище, були ревкоми та комбіди. Якщо ж урахувати, що більшовицька політика, насамперед у земельному та національному питанні, викликала потужний повстанський рух, то можна впевнено наголосити, що 1919 р. влада у формі рад в Україні не могла бути створена. А на початку червня 1919 р., як зауважує О.Ганжа, наркомат внутрішніх справ УСРР (а саме він керував державною службою на місцевому рівні) спеціальним розпорядженням зобов'язав усі місцеві державні органи

Таблиця 15.2. **Формат радянської влади на місцях за положенням**

Вищі органи влади	Місто		Інші населені пункти (менше 10 000 осіб)	
	Склад рад і принципи вибору їх членів	Виконавчі органи (відповідальні перед з'їздом рад)		Склад рад і принципи вибору їх членів
Губернські з'їзди рад (не більше 300 делегатів)	1 депутат від 2 тис. виборців	**Губернський виконком**: 25 осіб, 12 відділів. **Президія виконкому**: голова, 2 товариши голови, секретар		1 депутат від 10 тис. виборців
Повітові з'їзди рад (не більше 300 делегатів)	—	**Повітовий виконком**: 20 осіб, 12 відділів. **Президія виконкому**: голова, товариш голови та секретар		1 депутат від 1 тис. осіб. Сільські ради менше 1 тис. осіб об'єднуються для вибору депутата
Волосні з'їзди рад	—	**Волосний виконком**: 5 осіб, 4 відділи. **Президія виконкому**: голова, секретар		1 депутат від 10 членів сільради або від 1 населеного пункту
Ради окремих населених пунктів	**Рада депутатів** 1 депутат від 1 тис. виборців, але не менше 50 і не більше 500. Строк повноважень – 3 місяці	**Виконком** обирається з числа депутатів: 1 особа на кожні 30 депутатів, але не менше 3 і не більше 15 (для великих міст – 25) осіб. **Президія виконкому**: голова і секретар	**Виконком** обирається з числа депутатів: 1 особа на кожні 30 депутатів, але не більше 5 осіб. **Президія виконкому**: голова і секретар	**Рада депутатів** 1 депутат на 100 виборців, але не менше 5 і не більше 50 депутатів на кожне поселення. Строк повноважень – 3 місяці. У селах менше 300 виборців вищим місцевим органом влади є загальні збори

втриматися від організації сільських рад аж до спеціального загальнодержавного розпорядження[57].

На відміну від низових органів влади, де навіть формально влада рад лише проектувалася, але фактично не існувала, ігнорувати радянські форми влади на найвищому рівні компартійне керівництво не наважилося. Воно усвідомлювало нелегітимність уряду радянської України, адже свого часу навіть В.Ленін у ході захоплення влади опирався на II Всеросійський з'їзд рад. Тому в опублікованій 28 січня 1919 р. «Декларації Тимчасового робітничо-селянського уряду України» наголошувалося, що незабаром збереться II Всеукраїнський з'їзд рад, якому ТРСУУ і поступиться владою і який остаточно сконструює радянську владу в Україні[58].

Володарі Кремля декілька раз «перестрахувалися» від небезпеки небажаного складу цього з'їзду. Вище вже наголошувалося, що солдати Червоної армії мали десятикратну перевагу над робітниками та селянами України під час виборів делегатів на

цей з'їзд. Згідно з постановою РНК УСРР від 19 лютого 1919 р. «Про вибори на III з'їзд рад робітничих, селянських та селянських депутатів», права обирати і бути обраними були позбавлені: «а) особи, що вживають найманої праці з метою добувати зиск; б) особи, що живуть на нетрудовий прибуток, як от: відсотки з капіталу, прибутки з підприємств, надходжень з майна тощо; в) приватні купці, торговельні та комерційні посередники; г) ченці і духовні служники церков усіх віровизнань; ґ) службовці й аґенти колишньої поліції, особливого корпусу жандармів, охоронних відділів і державної варти, а також члени царського, гетьманського або будь-якого королівського роду; д) особи, визнані встановленим порядком за психічно хворих або божевільних, а так само особи, що перебувають під опікою; е) особи, засуджені на реченець, встановлений законом або присудом за корисливі і ганебні злочини»[59]. Цей перелік позбавлених виборчих прав осіб став частиною Конституції УСРР 1919 р., а отже, повсякденною нормою виборчого процесу[60].

Крім адміністративної заборони вибирати та бути обраними особам, що визначали продукційну міць держави та її духовну опору, існувала ще не одна перепона для виборів на Всеукраїнський з'їзд рад опонентів Кремля. По-перше, не існувало прямої системи виборів, тобто пересічні виборці на селі обирали не делегата на Всеукраїнський з'їзд рад, а свого представника на волосний з'їзд, а у місті – до Ради депутатів міста. Але навіть такої багатоступеневої системи вибору в переважній більшості губерній волосні з'їзди не мали. Як уже розглядалося вище, до часу зміцнення «радянської» (тобто більшовицької) влади саме комбіди та ревкоми складали список делегатів на волосний «з'їзд» рад. Оскільки склад комбідів і ревкомів мав право змінити у будь-який час наркомат внутрішніх справ, то говорити про вибори делегатів III Всеукраїнського з'їзду рад від волосних з'їздів рад не доводиться. Тому не дивно, що делегатів – членів КП(б)У на з'їзді було 1435 із 1787. Другою за кількість стали українські соціалісти-революціонери (боротьбисти) – 150 депутатів[61].

Більшовики завдяки названим засобам спромоглися досягти абсолютної переваги на III Всеукраїнському з'їзді рад, що давало їм формальні підстави мало зважати на позицію боротьбистів чи українських лівих есерів. Але насправді склад депутатів з'їзду не відображав волі навіть найбіднішого селянства, а про все українське суспільство годі й казати. Система сконструйованої більшовиками місцевої влади з її завданням беззастережно виконувати накази Кремля виявилася занадто далекою від народу. В Україні розгорнувся широкий повстанський рух, який досить часто проходив під радянськими гаслами. Адже сама по собі радянська влада в її «чистому» вигляд, що начебто передбачав справжню підконтрольність і підзвітність влади виборцям, подобалася широким верствам суспільства. Керівництво КП(б)У щосили намагалося залишити за собою «радянський бренд». У резолюції пленуму ЦК КП(б)У, що відбувся на початку квітня 1919 р., визнавалося: «В настоящий момент кулацкая контрреволюция проводит злостную демагогическую политику механического соединения контрреволюционных лозунгов с Советскими, прикрывая свою кулацкую погромно-шовинистическую сущность большевистской фразеологией: мы украинские большевики, "мы за власть Советов, но против жидов, за самостийную Украину"»[62].

Щоб ліквідувати вказану небезпеку, керівництво РНК УСРР було змушене йти на формальні поступки основній українській партії, яка мала прорадянські симпатії – боротьбистам. На залученні їх до влади, усвідомивши відірваність КП(б)У від україн-

ського суспільства, наполягав особисто В.Ленін. Раковський так сповіщав ЦК РКП(б) про виконання цієї вимоги: «Предложение принято со следующей формулировкой: "В виду того, что за время последних контрреволюционных выступлений украинские социалисты-революционеры выдержали вполне определенную линию – пролетарской диктатуры, ЦК партии находит возможным их вхождение в Правительство"»[63]. Основним результатом стало введення 12 травня 1919 р. трьох боротьбистів до складу РНК УСРР. М.Лебединець очолив наркомат юстиції, М.Литвиненко – фінансів, Г.Михайличенко – освіти. Боротьбистам також було віддано посади заступників народних комісарів внутрішніх справ, народного господарства, продовольчих справ.

Антисемітські гасла повстанського руху змусили більшовиків замислитися над ще однією складовою національної політики – вибором управлінських кадрів більшовицької влади. 30 травня на засіданні політбюро ЦК КП(б)У за пропозиції А.Бубнова було ухвалено рішення про заміну на радянських посадах євреїв неєвреями[64]. Проти такого рішення протестував Г.П'ятаков, який заявив: «Піддатися паніці і зробити з факту наростання (антиєврейських настроїв. – *Авт.*) архі-опортуністичний і безумовно неправильний висновок про необхідність усунути з радянських посад євреїв, або, в крайньому разі усунути якомога більше, означає лише сприяти тому процесові, про який я говорив вище. Селянин має працювати разом з євреєм і переконатися, що не всі євреї спекулянти»[65].

Небажання замінювати євреїв на радянських посадах мало ще одну вагому причину. В умовах антиселянської політики та недовіри більшовицького керівництва до представників українських прорадянських партій знайти потрібну кількість людей з «неєврейськими» прізвищами було важко. Компартійно-радянське керівництво України зразка 1919 р. негативно ставилося до представників будь-яких інших політичних сил і навіть й у думках своїх боялося допустити існування «українськості» у власному середовищі. Це небажання «українськості» вилилося в недооцінку важливості національно-культурних вимог українців, за що Ленін піддав жорсткій критиці керівників УСРР на VIII Всеросійській конференції РКП(б), яка відбулася 2-4 грудня 1919 р.

Подібного нехтування кадровою складовою національної політики більшовики надалі не допускали. Але водночас Кремль стежив за тим, щоб у середовищі КП(б)У не поширювались україноfільські настрої. 11 грудня 1919 р., невдовзі після звільнення від денікінських військ Харкова та Полтави, більшовицьке керівництво (а формально – голова РНК УСРР Х.Раковський і голова ВУЦВК Г.Петровський) ініціювали створення Всеукраїнського революційного комітету. До його складу увійшли Г.Петровський, В.Затонський, Д.Мануїльський, «один представник українських комуністів (боротьбистів) і один представник українських лівих соціалістів-революціонерів меншості (борбистів)»[66]. Ними стали відповідно Г.Гринько та В.Качинський, якого незабаром заступив Е.Терлецький. Тобто всі члени Всеукрревкому були вихідцям з України.

У перші місяці основною формою державної служби на місцевому рівні стало членство в ревкомах, які, так само як і в 1919 р., знову ставали основною формою радянської влади на селі. Як зауважила О.Ганжа, «намагаючись приховати призначенський характер ревкомів, влада пішла на деяку їх виборність. Але, по-перше, це стосувалося виключно низових ревкомів, а, по-друге, ці вибори затверджувалися лише у тих випадках, коли склад ревкомів відповідав розрахункам режиму. Там же, де більшовики не були впевнені в результатах виборів, ревкоми призначалися»[67].

Іншим видом державної служби, своєрідним «ноу-хау» доби воєнного комунізму стало створення Укррадтрударму спільною постановою РНК РСФРР і ВУЦВК від 10 лютого 1920 р. На чолі нової управлінської структури став Й.Сталін. Завданням цього утворення називалося «максимальне збільшення здобичі продовольства, палива, сирцю, встановлення трудової дисципліни в підприємствах, постачання підприємств робітничою силою»[68]. В умовах будованої держави-комуни поставала потреба в усе більшому апараті насильства, не менш потрібною була й організована робоча сила. Тому права та обов'язки нової організації визначалися так: «В розпорядження Укррадтрударму передаються військові частини, резервні або із запасних частин фронту (дивлячись по умовах), в розмірі не менше армії. Ці частини використовуються як робітнича сила або як знаряддя примусу зглядно на обставини»[69].

Від самого початку діяльності Української трудової армії вона поширювала свою діяльність «на район Південно-Західного фронту і Олександро-Грушівського району бувшої Донської округи»[70]. За наведеними на IV Всеукраїнському з'їзді рад даними, чисельність Української трудової армії на початок травня становила 30 тис. осіб. Значна частина цих осіб, перебуваючи формально на військовій службі, працювала у відновленні транспорту, у вугільній промисловості тощо[71].

Незважаючи на залучення величезної армії, більшовицьке керівництво усвідомило, що навіть за допомогою військових формувань війна проти всього українського селянства є безперспективною справою. Комітети бідноти за великим рахунком не виправдали себе. В умовах відмови влади від поділу поміщицької землі між усіма селянами комбіди, та ще й наділені усією повнотою влади на селі, виглядали як суто окупаційна структура. Тому в 1920 р. влада вирішила створити більш досконалу форму своєї опори на селі.

В ідеалі такою опорою були, звичайно, сільради. Але, як визнав Х.Раковський у доповіді IV Всеукраїнському з'їзду рад, «ще мине деякий час доки Ради в Україні стануть справжніми органами сільського середняка і сільської бідноти і що в даний момент на селі панують куркулі»[72]. Тому було ухвалено закон про комнезами. Характеризуючи його, Х.Раковський наголошував, що «це ті ж самі комітети бідноти, що існували в минулому році, але з обмеженими правами. Тому ми їх називаємо не комітетами бідноти, а комітетами незаможних селян»[73]. Завданням комнезамів він назвав не стільки здійснення радянського будівництва на селі, скільки «слідкувати за тим, щоб село стало радянським»[74]. Тобто основною функцією комнезамів мав стати облік і контроль, і за це вони отримували винагороду.

Навіть після того, як законом від 13 квітня 1921 р. комнезами були проголошені «органами державного значення»[75], вони виконували не організаторські, а контролюючі функції на селі. Водночас, згідно з цим законом, було значно збільшено переваги комнезамівців в отриманні економічної допомоги, сільськогосподарського інвентарю, землі, права на безоплатну світу та ветеринарну і медичну допомогу тощо[76]. Також комнезамівці одержували рівнозначні робітникам переваги у зайнятті посад на державній службі, але самé перебування у комнезамах не означало належності селянина до виконавчої гілки влади.

Поряд із наявними пільгами не менш важливим для організації комнезамів стало надання їм частини репресивно-поліційних прав. Так, їм дозволялося користуватися збройною підтримкою міліції (і самим мати зброю й організовуватись у збройні заго-

ни самооборони) і конфісковувати товари у «спекулянтів», «самогонників», «бандитів» «злісних дезертирів» тощо. Мало того, до компетенції комнезамів входило також переселення представників названих категорій у хати бідняків, а також арешт і відправка до концтаборів найбільш «злісних» куркулів та «інших ворогів Радянської влади»[77].

Щоб унеможливити спільний виступ селянства проти більшовицької влади, було ухвалено рішення про те, що всі господарства з розміром землі меншим за 3 десятини звільняються від продрозкладки. Крім того, їм надавалося від 10 до 25% (залежно від губернії) вилученого в ході продрозкладки зерна. Проте було одне «але», що мало стосовно комнезамівців уже й каральний вигляд. Усі ці блага незаможники діставали лише в разі виконання плану. Якщо хліб не зібрали в потрібних кількостях, то представники наркомпроду (досить часто – за допомогою підпорядкованих Укррадтрударму загонів) були зобов'язані забирати хліб і в тих, хто мав землі менше за 3 десятини. «Інакше могло б трапитися, що куркуль приховує своє зерно у середняка і навіть бідняка», – пояснював цю норму Х.Раковський[78]. Тобто більшовицька влада намагалася не дати селянам жодного шансу на взаємне порозуміння і організацію спільного опору новій владі. Політика більшовиків, на жаль, увінчалася успіхом – за допомогою комнезамів Кремлю вдалося розколоти українське селянство на ворогуючі табори.

У травні 1920 р. на IV Всеукраїнському з'їзді рад Х.Раковський зауважував, що там, де місцеві виконкоми «не виконують своє завдання, комітети незаможних селян мають фактично стати Виконкомами, мають фактично оволодіти владою на селі»[79]. З комбідами зразка 1919 р. комнезами єднала підпорядкованість Народному комісаріату внутрішніх справ. Однак члени президії комнезамів (а їх, як і комбідівців, було троє в сільській і п'ятеро у волосній президії) фінансування отримували хоч і через НКВС, але з коштів наркомату продовольства[80]. Як наголошував Раковський, саме наркомат продовольства «є найбільш зацікавленим в організації цих комітетів»[81].

Незважаючи на надання таких широких повноважень комнезамам, які, здавалося, лише посилились у квітні 1921 р. після ухвалення нового закону про комнезами, керівники УСРР сподівалися на те, що основою радянської влади на селі стануть таки сільради. Тому з часом їм довелося обмежувати діяльність комнезамів, оскільки ті своїми діями посилювали спротив суспільства і заважали збільшенню сільськогосподарського виробництва. Приміром, у циркулярі до губвиконкомів і повітвиконкомів від 15 травня 1921 р. наголошувалося, що розпуск сільських рад за постановами комнезамів неприпустимий. Право на це має лише волосний виконавчий комітет із затвердженням на повітвиконкомі[82].

У 1920–1921 рр. дещо змінилося законодавство про місцеве управління в сільській місцевості. Зокрема, ухвалене 26 травня 1920 р. положення про сільради вже не називалося «тимчасовим», а низові ради депутатів у сільській місцевості назвали сільськими радами. Вказувалася мінімальна чисельність сільського населеного пункту, необхідна для створення сільради, – 300 селян. Виконавчі органи влади сільрад і волостей регулювалися залежно від кількості населення, а оплата членам сільвиконкому становила 75% від подібної ставки волосного рівня[83]. Загалом систему державної служби у вигляді рад станом на 2 червня 1920 р. можна відобразити так, як подано в табл.15.3 (принципи вибору міських рад зазначені за постановою ВУЦВК від 30 березня 1921 р.[84]).

Таблиця 15.3. **Вертикаль радянської виконавчої влади та ієрархія з'їздів рад за станом на кінець травня 1920 р.**[85]

Органи влади	Місто			Село
	Склад рад і принципи вибору до них одного депутата	**Виконавчі органи (відповідальні перед відповідним з'їздом рад)**		**Склад рад і принципи вибору до них одного депутата**
Всеукраїнський з'їзд рад	Від кожних 10 тис. виборців	**Червона армія**: від кожної тисячі червоноармійців		Від кожних 50 тис. виборців
Губернські з'їзди рад (не більше 400 делегатів)	Від 2 тис. виборців	**Губернський виконком**: має 16 відділів. **Президія виконкому**: від 3 до 5 осіб		Від 10 тис. виборців (волосним з'їздом рад)
Повітові з'їзди рад (не більше 350 делегатів від усіх рад повіту)	Від 200 виборців	**Повітовий виконком**: має 14 відділів. **Президія виконкому**: 3 особи		Від 1 тис. виборців
Волосні з'їзди рад (з представників усіх рад, що є на території волості)	—	**Волосний виконком (на 6 місяців)**: 3 особи – до 5 тис. мешканців, 4 – до 10 тис., 5 – до 15 тис., 6 або 7 – понад 15 тис.; має 4 відділи. **Президія виконкому**: голова, секретар		Від 100 виборців (фактично вся сільрада)
Місцеві ради	**Міська рада**, 1 депутат від 100 виборців червоноармійців і робітників і від 300 інших виборців	**Виконком** обирається з числа делегатів: 1 особа на кожні 30 делегатів, але не менше 3 і не більше 15 (для великих міст – 25) осіб. **Президія виконкому**: голова та секретар	**Голова ради** (відповідальний перед зборами і вищою владою) до 10 тис., якщо населення більше 10 тис. – 3 члени виконкому сільради на чолі з головою	**Сільська рада** У селах не менше 300 мешк., 1 депутат на 100 виборців, але не більше 50 депутатів на кожне поселення. Строк повноважень – 3 місяці. Села менше 300 об'єднуються або обирають на загальних зборах виборців

Аналіз табл.15.3 дозволяє зробити висновок про певне впорядкування радянської форми влади. Надалі змінювалася кількість і назви відділів у виконавчих органах влади, уточнювались та розширювались їхні посадові обов'язки тощо, але принципи організації місцевої влади залишалися ті ж самі. Чимало такого роду змін і уточнень було ухвалено на V Всеукраїнському з'їзді рад, що відбувся 25 лютого –

3 березня 1921 р. Вони стосувалися насамперед методів організації поточної роботи та якомога більш широкого оповіщення місцевого люду щодо планів і дій Раднаркому та ВУЦВК.

На IV та V Всеукраїнських з'їздах рад були затверджені також положення про функції вищих органів влади УСРР. Від самого початку існування радянської влади вищим органом влади був Всеукраїнський з'їзд депутатів. На зміні принципів вибору його складу в 1918–1919 рр. ми вже наголошували. Але в 1920 р. сталася ще одна разюча зміна. Держава, що називала себе «робітниче-селянською», насправді виявила себе відверто «антиселянською». Норми представництва селян були зменшені вп'ятеро (див. табл.15.3). Тож під час вибору депутатів на Всеукраїнський з'їзд рад (а з усталенням більшовицької влади справді стало можливим говорити про вибори делегатів, а не їхнє призначення) селяни мали в п'ять разів менше прав, аніж робітники, і в п'ятдесят раз – ніж червоноармійці. Тобто влада була не «робітничо-селянською» і навіть не «робітничою», а «червоноармійською». Реальних змін до положення про вибори до Всеукраїнського з'їзду рад не було внесено і на наступних з'їздах. Як і раніше, залишалася чимала кількість осіб, позбавлених права обирати та бути обраними.

Основний перелік «позбавленців», як зазначалося вище, був затверджений у Конституції УСРР 1919 р. Однак це не заважало відповідальним за вибори органам влади залежно від ситуації збільшувати перелік таких осіб. Так, за тимчасовим положенням про організацію місцевих органів влади, опублікованим 8 лютого 1919 р., права обирати позбавляли також «дезертирів Червоної армії та флоту»[86]. А участь значної частини селян у повстанському русі спричинило появу інструкції Центрвиборчкому напередодні виборів 1922 р., в якій наголошувалося на забороні обирати та бути обраними до складу рад для тих осіб, хто «своїми діями зганьбив себе по відношенню до революції та Радянської влади, незалежно від того, що вони не підпадають ні під яку категорію осіб, безумовно позбавлених виборчих осіб згідно Конституції УСРР»[87].

Протягом 1919–1921 рр. було остаточно сформовано вищу владну («радянську») вертикаль. У проміжку між з'їздами вищим органом влади був ВУЦВК, склад якого обирався на з'їзді. III Всеукраїнський з'їзд рад (березень 1919 р.) обрав 90 членів ВУЦВК і 27 кандидатів, IV з'їзд (травень 1920 р.) – відповідно 82 і 44, V з'їзд (лютий–березень 1921 р.) – 155 і 55, VI з'їзд (грудень 1921 р.) – 208 і 62, VII (грудень1922 р.) – 200 і 50. Як бачимо, кількісний склад не був сталим і мав тенденцію до збільшення[88]. Уже після закінчення Всеукраїнського з'їзду ВУЦВК обирав зі свого складу президію, яка, в свою чергу, за положенням від 26 травня 1920 р. «між засіданнями Всеукраїнського ЦВК має право затверджувати постанови Ради народних комісарів, а також припиняти її постанови, передаючи їх на розгляд найближчого пленуму ВУЦВК»[89], тобто ставала вищою владою в УСРР.

Постановою V Всеукраїнського з'їзду рад функції президії ВУЦВК було розширено. Зокрема, йшлося вже про право президії не припиняти, а скасовувати рішення РНК УСРР, розв'язувати конфліктні питання між різними гілками центральної виконавчої влади, до президії ВУЦВК передавалися питання адміністративно-господарського поділу та підготовки до сесій ВУЦВК і з'їздів рад[90]. Взагалі право на скасування постанов нижчих інстанцій було загальним правилом у взаєминах між різними гілками влади.

Розширення повноважень президії ВУЦВК, що у правовому полі формувалося постфактум, зумовило висновок українського науковця О.Мироненка про те, що в

УСРР за потурання Всеукраїнських з'їздів рад ліквідовувалася багатопартійність і встановилося фактичне «всевладдя ВУЦВК, а згодом і його Президії»[91]. Така теза мала б підстави лише в тому разі, якби аналіз ситуації можна було б обмежувати формальною стороною і за початкову точку відліку взяти березень 1919 р. Справді, відтоді вищим органом влади в період між з'їздами формально був ВУЦВК і саме він чи то навіть його президія встановлювали або затверджували ті обмеження та пропорції у виборах до рад, про які йшлося вище. Приміром, саме президія ВУЦВК 8 березня 1922 р. своїм рішенням подовжила термін діяльності рад, ухваливши рішення проводити перевибори всіх рівнів рад один раз на рік[92]. Подібне рішення в тій-таки Росії виносилося вищим органом влади – IX Всеросійським з'їздом рад.

У разі, якби УСРР була відгороджена від збройних і кадрових впливів більшовицької Росії, було б доречно вказувати на «всевладдя ВУЦВК». Однак «радянська влада», особливо на місцях, як ми вже розглянули вище, не була власне «владою рад». Фактично делегатів до вищого органу влади – Всеукраїнського з'їзду рад – не обирало населення, навіть за дискримінаційними нормами та з урахуванням позбавленців. Їх призначало керівництво УСРР, яке з 24 січня 1919 р. очолив Х.Раковський. Місце та значення очолюваного ним уряду він охарактеризував так: «Временное рабоче-крестьянское правительство Украины создано по постановлению ЦК РКП, является его органом и проводит все распоряжения и приказы ЦК РКП безусловно»[93]. Тобто всевладдя існувало, але не ВУЦВК, а ЦК РКП(б).

Установити таке всевладдя більшовицька верхівка змогла лише з використанням інших владних важелів впливу. Головну організаційну роль у спробах реалізації ленінської утопії відіграли компартійні органи. На центральному рівні персональний склад керівництва ВУЦВК, РНК УСРР і КП(б)У збігався. Хіба що одна й та сама особа не обіймала одночасно вищих посад в обох ієрархіях влади – компартійній і радянській. Протягом 1917–1923 рр. авторитетнішою як для суспільства, так і для самої керівної верхівки була все ж таки радянська оболонка більшовицької влади. Це відповідало настановам VIII з'їзду РКП(б) (березень 1919 р.), у резолюції якого наголошувалося: «Свої рішення партія повинна проводити через радянські органи, в рамках *Радянської Конституції*. Партія намагається *керувати* діяльністю Рад, але не замінювати їх»[94]. Водночас зазначалося, що «практичною, самовідданою працею в Радах, висуненням на всі посади найбільш стійких і відданих членів, РКП повинна завоювати для себе безроздільне панування в Радах і фактично контроль над усією їх роботою»[95]. Отже, на етапі завоювання та зміцнення більшовиками влади голова уряду був більш впливовою постаттю. В Україні цьому сприяла ще й сталість керівництва виконавчої гілки влади – протягом 1919–1923 рр., з невеликою перервою на Всеукрревком, її очолював ерудований та авторитетний у РКП(б) більшовик Х.Раковський. Водночас перші секретарі КП(б)У, не в останню чергу внаслідок боротьби між так званими лівими та правими, досить часто змінювалися.

Компартійна гілка влади не могла стати в цей час основною в ленінській вертикалі влади ще з однієї причини: чисельність комуністів (порівняно з членами рад, комнезамів, ревкомів) була незначною, а переважно неукраїнський етнічний склад членів КП(б)У та зневажання українського національного питання заважали розширенню КП(б)У за рахунок села. Тому компартійні органи не мали такої розгалуженої

вертикалі, якою була радянська. Тож здійснювати у повному обсязі контроль та ідеологічну обробку вони могли переважно в містах.

КП(б)У від часу свого заснування в липні 1918 р. мала права губернської територіальної організації. З 1920 р. найвищий орган компартійної влади в Україні змінив назву – з'їзди почали називатися конференціями. Це було пов'язано зі змінами в статуті РКП(б). Слід зауважити, що на перший погляд функціонери ЦК КП(б)У не були державними службовцями, оскільки формально УСРР проголошувалася республікою рад. Однак на персональному рівні більшість комуністів посідали ті чи інші державні посади, а їхня діяльність на цих посадах у свою чергу підпорядковувалася компартійному керівництву. Цікаво, що в 1919–1920 рр., тобто у період формування основ більшовицької моделі радянської влади, з'їзди (з 1920 р. – конференції) КП(б)У проходили саме напередодні Всеукраїнських з'їздів рад. Відповідно навіть персональний склад делегатів був багато в чому подібний.

Незважаючи (а можливо і «завдяки») на недостатню популярність КП(б)У в українському суспільстві, сама наявність її як невід'ємної частини централізованої РКП(б) дала можливість Кремлю надійно опанувати Україну. Більшовицький центр дістав змогу оперативно реагувати та ті чи інші дії українського керівництва. Особливо це стосувалося тих керівних діячів (М.Скрипник, С.Шахрай, Г.Лапчинський), чия діяльність могла об'єктивно привести до створення справді незалежної радянської України. Завдяки централістичній структурі РКП(б) таких діячів або усували з України, або ж позбавляли реального впливу в КП(б)У. Приміром, у 1919 р. цю небезпеку добре усвідомило ленінське керівництво. «Гратися» з українськими прізвищами, як це було у 1918 р., Кремлю видалося недоцільним і небезпечним. В Україну спрямували перевірених і лояльних центрові компартійних діячів. 2 січня 1919 р. у спеціальній директиві ЦК РКП(б) з приводу кадрового наповнення керівництва радянської України наголошувалося: «Ніхто із членів партії не може їхати на Україну для партійної або радянської роботи без дозволу ЦК»[96]. Певні послаблення було зроблено для низки малоавторитетних діячів, спрямовувати яких до України дозволялося губернським компартійним організаціям, хоча й після відправлення до ЦК мали бути надіслані їхні анкети. Однак щодо більш авторитетних в Україні діячів існувало суворе застереження: «Ніякі відрядження товаришів, які працювали раніше в Україні, місцевими організаціями, а також політвідділами армій в розпорядження ЦК РКП або КПУ поза вказаним порядком не припускається»[97].

Централізованість РКП(б) дозволяла володарям Кремля й надалі регулювати персональний склад керівництва УСРР. Найвідомішим прикладом є переміщення у 1923 р. Раковського з посади голови РНК УСРР. Саме партійна дисципліна, підпорядкованість по партійній лінії змусили авторитетного в Україні діяча без зайвого розголосу (хоч і не зі власної волі) виїхати за межі УСРР і навіть СРСР – повноважним представником ССР до Великої Британії.

«Демократичний централізм» більшовицької партії не був здобутком Лютневої революції чи жовтневого перевороту – її централізована структура закладалася заздалегідь. Саме беззастережне виконання меншістю волі більшості уможливило підписання РНК РСФРР договору з Німеччиною та схвалення цього документа делегатами II Всеукраїнського з'їзду рад у березні 1919 р. Завдяки такій централізації без зайвих ексцесів пройшло звільнення обраного на IV конференції КП(б) у березні

1920 р. всупереч волі ЦК РКП(б) керівництва КП(б)У. Для успіху більшовицької влади величезне значення мали також агітація та пропаганда, що теж зосереджувалися в руках компартійних органів.

Партії Леніна вдалося встановити свою владу не лише в Україні, а й у більшості національних регіонів колишньої імперії (за винятком Фінляндії, Польщі та трьох держав Балтії). Комплекс договорів Росії з утвореними в цих регіонах радянськими республіками дістав в історіографії назву «договірної федерації». Не слід забувати, однак, що в договорах ішлося лише про об'єднання по радянській лінії. Присутність партії, яка встановила свою диктатуру в кожній радянській республіці, не згадувалася ні в їхніх конституціях, ні в союзних договорах. Так само ні в конституціях, ні в договорах не була означена присутність ВЧК, хоч у виступі на IX Всеросійському з'їзді рад (грудень 1921 р.) В.Ленін цілком обґрунтовано заявив: «Без такої установи влада трудящих існувати не може»[98].

Отже, третьою, крім системи рад і компартійної вертикалі влади, силою, що зумовила перемогу більшовизму, стали органи політичної поліції. Ще 3 грудня 1918 р., тобто до реального опанування України, декретом Тимчасового робітничо-селянського уряду України було утворено Всеукраїнську надзвичайну комісію (ВУЧК – за рос. абревіатурою), завданням якої проголошувалася «планомірна боротьба з контрреволюцією, спекуляцією, саботажем та посадовими злочинам». Очолив цю комісію С.Шварц, членами колегії було призначено Ніколаєнка та Корачаєва. Така цікава деталь: з одного боку, в декреті було вказано, що комісія утворюється при відділі внутрішніх справ, а з другого – що вона підпорядковується безпосередньо уряду[99]. Місцеві надзвичайні комісії повинні були мати подвійне підпорядкування – з одного боку, – ВУЧК, а з іншого – місцевим виконкомам[100]. Приміром, губернські ЧК уважалися відділами губвиконкомів, хоча реально не підпорядковувалися керівництву губвиконкомів, а контролювали їх. Фактичне підпорядкування здійснювалося тільки по відомчій лінії. ВУЧК стала тією силою, що уможливила більшовицьку диктатуру.

Диктатура – це спосіб управління, заснований на насиллі. Крайньою формою насилля є терор. В Україні ВУЧК була головним провідником політики, спрямованої на придушення, зокрема засобами терору, будь-якого опору політичному режимові. У своїй діяльності ВУЧК керувалася директивами Всеросійської надзвичайної комісії (ВЧК) і ЦК РКП(б). Така багатополюсна підпорядкованість ВУЧК – безпосередньо РНК УСРР, наркомату внутрішніх справ УССР, ВЧК та ЦК РКП(б), – хоча часом і формальна, заважала ефективній роботі. Врешті в серпні 1919 р., коли більшовицька влада геть зовсім перестала зважати на політичні формальності, політбюро ЦК КП(б)У на вимогу ВЧК ухвалило рішення, в якому наголошувалося: «Провести через Раднарком об'єднання Всеукраїнської та Всеросійської ЧК; доручити Лацису (з квітня 1919 р – керівник ВУЧК. – *Авт.*) розробити відповідні інструкції»[101]. Але, зважаючи на усвідомлення важливості національного питання, українська назва надзвичайної комісії була відновлена Всеукрревкомом на початку 1920 р. Власне, вона й була матеріалізованим утіленням диктатури.

Керівництво ВЧК підпорядковувалося політбюро ЦК РКП(б). Керівники партії в лютому 1919 р. цілком офіційно заявили: «ЧК створені, існують і працюють лише як прямі органи партії, за її директивами і під її контролем»[102]. Під партією вони розуміли самих себе. На рівні національної республіки, губернії або повіту чекістські органи

підпорядковувалися партійним лише формально. Вони були своєрідною державою в державі. Використовуючи їх, ЦК РКП(б) здійснював паралельний партійному контроль за ситуацією на периферії.

Одним із завдань такого контролю було знешкодження опонентів більшовиків. Ознайомлюючи своїх підлеглих з їхніми основними завданнями в політичному житті України в 1919 р., керівник ВУЧК (з квітня 1919 р.) М.Лаціс підкреслював: «У нас є тільки одна урядова партія, що вже визначилася і зміцніла, – комуністична (більшовиків). Українські ліві соціал-революціонери до цього наближаються. Вони ще не перевірені і не здали іспиту політичної зрілості. Їм особливо довіряти не слід. Всі інші, хоч вони соціалістичними іменуються, партії явно контрреволюційні. За кожною з них треба встановити ретельний нагляд. Кожний крок і кожний їхній намір нам повинні бути відомі»[103].

Під час громадянської війни органи ЧК були головною ударною силою в боротьбі з ворогами більшовиків у тилу. Ця функція залишилася основною й у мирний час. Головним завданням чекістів уважалося недопущення самої думки щодо опозиції владі. Терор проти тих, хто не бажав підкреслювати лояльність політичному режимові, потребував відкритості й навіть найширшої популярності. У листі до наркома юстиції Д.Курського Ленін підкреслив необхідність «відкрито виставити принципіальне і політично правдиве (а не тільки юридично вузьке) положення, що мотивує *суть і виправдання* терору, його необхідність, його межі»[104].

Використання органів ЧК для встановлення паралельного партійному контролю над суспільством з боку вищого керівництва РКП(б) ставило чекістів у незалежне становище щодо місцевих (включаючи республіканські) органів влади. Незалежність від радянсько-партійних структур на місцях була від початку запрограмована партійним центром, зацікавленим у тому, щоб тримати в руках два різні важелі впливу на периферію.

ВЧК-ВУЧК здобула таку погану славу під час громадянської війни, що керівники партії вирішили запевнити суспільство в тому, що чекісти будуть розформовані як організація. 6 лютого 1922 р. ВЦВК прийняв декрет про ліквідацію ВЧК і покладення завдань з боротьби з контрреволюцією на нову установу, створену при НКВС – Державне політичне управління (ДПУ). В Україні подібне рішення було ухвалено на півтора місяці пізніше – 22 березня 1922 р. І хоча за великим рахунком ВЧК була просто перейменована на ДПУ, каральні функції ДПУ формально були зменшені. Крім передачі до відома ревтрибуналів і народних судів усіх справ, що стосувалися спекуляції та посадових злочинів, у положенні про ДПУ від 22 березня зазначалося: «надалі усі справи про злочини, спрямовані проти Радянського ладу... належать вирішенню виключно в судовому порядку». Тобто ДПУ було позбавлене права виносити позасудові вироки. Народному комісаріату юстиції доручалося здійснювати нагляд за виконанням пп. 5 і 6 положення про ДПУ, в яких регламентувалася каральна діяльність[105].

Більшовицька влада протягом 1917–1923 рр. наполегливо намагалася довести свою народність. Для цього постійно наголошувалося на справедливості радянської форми державної влади, яка дозволяла залучати до управління країною широкі маси активних низів. Таке занурення підконтрольної їм влади в народні маси справді допомагало володарям Кремля не лише утримувати своє панування, а й, використовуючи енергію мас, здійснювати реальні перетворення в суспільстві. Саме радянська форма

влади найбільшою мірою відповідає поняттю «державна служба», оскільки тут було значною мірою все формалізовано, виписано посадові права й обов'язки, на посадові оклади виділялися кошти з державного бюджету тощо. Менш формалізованою, але реально більш престижною та вагомою була роль партійних і чекістських органів. Сполучення всіх цих трьох гілок влади в їхньому взаємному контролі й у жорсткому підпорядкуванні волі Кремля дало змогу більшовицьким керманичам спробувати реалізувати комуністичну утопію, а після провалу цих спроб не лише не втратити владу, а й зберегти за собою командні висоти економіки та готуватися до нового комуністичного штурму.

Посилання до розділу 15

1 *Ленін В.І.* Повне зібр. тв. – Т.36. – С.356.
2 *Історія* Радянської Конституції в декретах і постановах уряду (1917–1936). – К., 1937. – С.76.
3 *Ленін В.І.* Повне зібр. тв. – Т.38. – С.343.
4 *Кульчицький С.* Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919–1928). – К., 1996. – С.56.
5 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.21-22.
6 *КПРС* в резолюціях і рішеннях з'їздів, конференцій і пленумів ЦК. – Т.2. – К., 1979. – С.75.
7 *Ахиезер А.С.* Россия: критика исторического опыта (Социокультурная динамика России). – Новосибирск, 1997. – Т.1: От прошлого к будущему. – С.392.
8 *Бухарин Н.И.* Избранные произведения. – М., 1990. – С.91.
9 *Ленін В.І.* Повне зібр. тв. – Т.43. – С.15.
10 *Известия* Всероссийского Центрального Исполнительного комитета. – 1918 – 3 апреля.
11 *Известия*. – 1917. – №232. – 16 декабря.
12 *Резолюція* І з'їзду Рад про самовизначення України. 12 грудня 1917 р. // Перемога радянської влади на Україні (жовтень 1917 р. – січень 1918 р.): Зб. док. – К., 1947. – С.88.
13 *Скрыпник М.* Воспоминания об Ильиче (1917–1918). – М., 1965. – С.68.
14 *Декларация* Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины. – 1919. – №4. – С.46. – С.47.
15 *Центральний* державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО України). – Ф.57. – Оп.6. – Спр.15. – Арк.1-17.
16 Там само. – Арк.11.
17 *Троцкий Л.* Задачи XII съезда РКП. – М., 1923. – С.39.
18 *В.І.Ленін* про Україну. – К., 1969. – Ч.II: 1917–1922. – С.404.
19 *Кактынь А.* Организация народного хозяйства Украины // Народное хозяйство Украины: Сб. очерков и статей по хозяйственному строительству Украины. – Х., 1921. – С.28.
20 *Українська* Центральна Рада: Док. і матеріали: У 2 т. – К., 1996. – Т.1. 4 березня – 9 грудня 1917 р. – С.400.
21 *Волін М.* Історія КП(б)У в стислому нарисі. – Х., 1931. – С.71.
22 Там само.

23 *Українська* Центральна Рада: Док. і матеріали. – Т.1. – С.458.
24 Там само.
25 *Резолюции*, вынесенные на Втором Съезде Советов // Вестн. Украинской Народной Республики. – 1918. – №45. – 20 марта.
26 *ЦДАГО* України. – Ф.57. – Оп.2. – Арк.170. – Арк.8.
27 *Телеграмма* Народного Секретаря по продовольствию местным советам и местным продовольственным органам об изъятии излишков хлеба у кулаков для голодающих // Великая Октябрьская социалистическая революция на Украине. Февраль 1917 – апрель 1918: Сб. док. и материалов: В 3 т. – К, 1957. – Т.3. – С.543.
28 Там само.
29 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.22.
30 *О включении* Белгородского уезда в состав Харьковской губернии // Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины (далі – СУ). – 1919. – №3. – Ст.27.
31 *Об административном* управлении на территории прифронтовой полосы Украины // Там само. – №8. – Ст.102.
32 *ЦДАВО* України. – Ф.1. – Оп.1. – Арк.13. – Арк.26.
33 *Об образовании* Донецкой губернии // СУ. – 1919. – №6. – Ст.73.
34 *Трудовая* Армия. – 1920. – №3. – 27 марта.
35 *Про усталення* меж і складу Донецької губернії // Вісті ВУЦВК. – 1920. – 18 квітня.
36 *ЦДАВО* України. – Ф.1. – Оп.1. – Арк.175. – Арк.8.
37 Дані пораховано за: *Губернии* и уезды РСФСР по данным на 1 сентября 1920 г. – М., б.г. – С.19-20.
38 Дані пораховано за: *Список* волостей Список волостей Украинской Социалистической Советской Республики. – Х., 1921 – С.1-32.
39 *Материалы* по районированию Украины. – Х., 1923. – С.4.
40 Там само.
41 *Декрет* Временного Рабоче Крестьянского Правительства Украины «Об организации власти на местах» // СУ. – 1919. – №1. – Ст.3.
42 Там само.
43 *Об организации* Отдела Внутренних Дел // СУ. – 1919. – №1. – Ст.2.
44 *Декрет* Временного Рабоче Крестьянского Правительства Украины «Об организации власти на местах» // Там само. – Ст.3.
45 Там само.
46 *Об образовании* волостных и сельских Комитетов Бедноты (временное положение) // Там само. – №3. – Ст.29.
47 Там само.
48 Там само.
49 Там само.
50 *ЦДАВО* України. – Ф.1. – Оп.1. – Арк.13. – Арк.18.
51 Там само.
52 Там само.
53 Там само.
54 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.1. – Спр.414. – Арк.10.
55 *Об организации* местных органов власти и порядке управления (временное положение) // СУ. – 1919. – №7. – Ст.86.

56 Таблиця складена за постановою: Об организации местных органов власти и порядке управления (временное положение) // Там само.
57 *Ганжа О.І.* Українське село в період становлення тоталітарного режиму (1917–1920 рр.). – К., 2000. – С.25.
58 *Декларация* Временного Рабоче-Крестьянского Правительства Украины // СУ. – 1919. – №4. – Ст.46.
59 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.39.
60 *Конституція* УСРР. Ст.21 // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.61.
61 Там само. – С.38.
62 *ЦДАГО* України. – Ф.57. – Оп.2. – Арк.269. – Арк.42.
63 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.1. – Арк.1. – Арк.14.
64 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.6. – Спр.1. – Арк.19.
65 Там само. – Арк.24 зв.
66 *Об образовании* Всеукраинского Революционного Комитета // Собрание Узаконений и распоряжений Всеукраинского Революционного Комитета. – 1920. – №1. – Ст.1.
67 *Ганжа О.І.* Українське село в період становлення тоталітарного режиму (1917–1920 рр.) – С.24.
68 *Про Укрратрударм* // Зб. узаконень та розпоряджень Всеукраїнського революційного комітету. – Ч.2. – Ст.18.
69 Там само.
70 Там само.
71 *Раковский Х.* Отчет Рабоче-Крестьянского Правительства Украины IV Всеукраинскому съезду советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. 16-20 мая 1920 г. – Х., 1920. – С.12.
72 Там само. – С.10.
73 Там само.
74 Там само. – С.11.
75 *Закон* о Комитетах Незаможных селян Всеукраинского Центрального исполнительного Комитета // Сб. постановлений и распоряжений Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета 5 созыва. – Х., 1921. – Вып.1. – С.44.
76 Там само. – С.45-48.
77 Там само. – С.49-50.
78 *Раковский Х.* Отчет Рабоче-Крестьянского Правительства Украины IV Всеукраинскому съезду советов... – С.10.
79 Там само. – С.11.
80 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.78.
81 Раковский *Х.* Отчет Рабоче-Крестьянского Правительства Украины IV Всеукраинскому съезду советов… – С.11.
82 *Всем* губисполкомам, копии Уездисполкомам // Сборник постановлений и распоряжений Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета 5 созыва. – Х., 1921. – Вып.1. – С.31.
83 *Положение* о сельских советах // Положение Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета Советов Рабочих, Крестьянских и Красноармейских депутатов об Исполнительных Комитетах, волостных Исполнительных Комитетах, сельских Советах и Комитетах незаможных селян. – Х., 1920. – С.9-12.

84 *Постановление* ВУЦИК об организации городских Советов Рабочих и Красноармейских Депутатов ль 30 марта 1921 г. // Сб. постановлений и распоряжений Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета 5 созыва. – Х., 1921. – Вып.1. – С.32.

85 Систематизовано за положеннями та постановами, надрукованих у кн.: *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.87-98.

86 *Об организации* местных органов власти и порядке управления (временное положение) // СУ. – 1919. – №7. – Ст.86.

87 Цит. за: *Ганжа О.І.* Українське село в період становлення тоталітарного режиму (1917–1920 рр.) – К., 2000. – С.90.

88 *Підраховано* за: Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.63-64, 98-100, 130-132, 146-150, 170-173.

89 *Про президію* Всеукраїнського центрального виконавчого комітету // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.87.

90 Там само. – С.118.

91 *Мироненко О.* Передумови народження радянської моделі конституційної юстиції, її об'єкти і суб'єкти до виникнення СРСР // Вісн. Конституційного Суду України. – 2004. – №4. – С.70.

92 *Об изменениях* срока выборов советов; созыва советов, сессий ВУЦИК и об упразднении некоторых отделов исполкомов // Сб. постановлений и распоряжений Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета Советов Р.К и К.Д VI созыва. – Х., 1922. – С.11-12.

93 Цитовано за: *Кульчицький С.В.* Комунізм в Україні: перше десятиріччя (1919–1928). – К., 1996. – С.76.

94 *КПСС* в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – Изд. 8-е. – М., 1971. – С.77.

95 Там само.

96 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.20. – Спр.129. – Арк.1.

97 Там само. – Арк.2.

98 *Ленін В.І.* Повне зібр. тв. – Т.44. – С.313.

99 *Об организации* Всеукраинской Чрезвычайной Комиссии // СУ. – 1919. – №1. – Ст.7.

100 *О Чрезвычайных* комиссиях // СУ. – 1919. – №1. – Ст.17.

101 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.1. – Арк.12. – Арк.64.

102 *Переписка* секретариата ЦК РКП(б). – М., 1971. – Т.6. – С.62.

103 *Всеукраинская* Чрезвычайная комиссия (1918–1922) / Маймескулов Л Н. и др. – Х., 1971. –171 с.

104 *Ленін В.І.* Повне зібр. тв. – Т.45. – С.180.

105 *Положение* о Госполитуправлении. Постановление от 22 марта // Сб. постановлений и распоряжений Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета Советов Р.К и К.Д VI созыва. – 1922. – С.13-14.

Розділ 16. Структура державної влади в умовах формування тоталітарного ладу

ЦК ВКП/б/

тов. СТАЛИНУ И.В.

Посылаем проект Конституции УССР

Первый раздел, характеризующий строй УССР, нами взят целиком без изм Конституции; внесено дополнение к ст об освобождении украинского народа от гнета царизма и разгроме нац

Во втором об образовании на решение УП рый, в соответс решение о созд республиками в

Норму пре мы устанавлива составляет 32 норме мы судем лить представительство: 1 депутат на Верховный Совет будет иметь всего 32(нам кажется недостаточным.

Менялем несколько государственный До сих пор государственный флаг состоя

ЛИНІЯ ПАРТІЇ ПРОТИ ГОЛОВНОЇ НЕБЕЗПЕКИ ПРАВОГО УХИЛУ НЕ ПОСЛАБЛЮЮЧИ БОРОТЬБИ

9

П Р О Т О К О Л

комісії в справі змін конституції У С Р Р.

ПРИСУТНІ: т.т.Любченко, Васильенко, Порайко, Скрипник, Михайлик, Поляков, Приходько.

3 березня 1931 року.

Головує тов.Любченко.

П о с т а н о в и л и :

П.1 - прийняти.

П.2 - арт.24 ухвалити в такій редакції:

"24. Всеукраїнський з'їзд рад складається з делегатів обраних всемолдавським з'їздом рад, районними з'їздами рад та міськими радами виділеними в окремі адміністративно-господарські одиниці, з розрахунку: від міських рад - 1 делегат на кожні 10.000 виборців, а від сільських - 1 делегат на кожні 50000 жителів. Райони, що мають кількість людності менш від зазначених норм надсилають по 1 делегату.

Тов.Скрипник голосує проти останнього абзацу.

ти в такій редакції:

центральний виконавчий комітет має право зупиняти, касувати та змінювати постанови Президії Всеукраїнського центрального виконавчого комітету, Ради народніх комісарів Української соціялістичної радянської республіки, також постанови Всемолдавського з'їзду рад, Всемолдавського центрального виконавчого комітету та районних з'їздів рад, районних виконавчих комітетів і міських рад, виділених в окремі адміністративно-господарські одиниці.

П.4 арт.33 ухвалити в такій редакції:

"33. Президія Всеукраїнського центрального виконавчого комітету має право зупиняти і касувати постанови ради народніх комісарів і окремих народніх комісаріятів Української соціялістичної республіки, Всемолдавського центрального виконавчого комітету, районих виконавчих комітетів і міських рад, виділених в окремі адміністративно-господарські одиниці".

п.5 .арт.42 ухвалити в такій редакції:

"42. Вищою ланкою в системі органів державного управління УСРР повинність є ради народніх комісарів.

1. Еволюція радянської політичної системи

6 липня 1923 р. набула чинності Конституція СРСР, згідно з якою об'єднувалися чотири держави – РСФРР, УСРР, БСРР і ЗСФРР. З цієї нагоди 13 липня Президія ЦВК СРСР ухвалила звернення «До усіх народів та урядів світу», в якому наголошувалося: «6-го июля декларация и договор, принятые вступившими в Союз советскими республиками, были утверждены и введены в действие Центральным Исполнительным Комитетом Союза»[1]. Ззовні виглядало так, що постала нова держава, до якої цілком добровільно ввійшла незалежна радянська Україна.

СРСР будувався на невідомих раніше політико-ідеологічних, адміністративно-територіальних та економічних засадах. Це зумовило як монолітність і зовнішню успішність цієї держави на перших етапах її існування, так і відсутність стимулів для розвитку та розпад у майбутньому. Тому аналіз кістяка нової держави – її політичної системи – має непересічне значення для усвідомлення змісту радянської державності та місця та ролі в ній державних службовців.

Середина 1923 р. ознаменувалася ще однією важливою подією: Сталін став головною дійовою особою Кремля, а не просто генеральним секретарем ЦК РКП(б). Це сталося внаслідок подолання опору «націоналів», передусім частини українського, грузинського й татарського компартійно-радянського керівництва. Тоді ж стала очевидною і нейтралізація Л.Троцького, який так необачно для свого політичного майбутнього у квітні 1923 р. на XII з'їзді РКП(б) зайняв пасивну позицію в протистоянні Сталіна з прихильниками більшої суверенності національних республік. Тож цей час можна вважати початком сталінської доби в здійсненні комуністичної революції. Саме він конструював і концентрував навколо себе той компартійно-радянський апарат, за допомогою якого з 1929 р. здійснювався новий комуністичний штурм.

Переходячи до непу, Ленін визнав, що курс на прискорену побудову комуністичного ладу виявився невиправданим. Не ба-

жаючи плямувати доктрину, він назвав тоді комуністичні перетворення 1918–1920 рр. «воєнним комунізмом». Вимушене засудження комуністичного штурму, який приніс населенню стільки злигоднів, вождь підмінив твердженням про спричиненість самого штурму умовами війни. Внаслідок цього воєнний комунізм у всіх радянських енциклопедіях почали характеризувати як систему надзвичайних соціально-економічних заходів тимчасового характеру.

Але й неп не варто переоцінювати. Керівники партії не відмовилися від спроби реалізувати комуністичну утопію. Незважаючи на деяку лібералізацію економічного та громадського життя, у державній агітації та пропаганді засуджувалася основа природного економічного розвитку – приватна власність. Той ринок, в якому опинилися господарюючі суб'єкти, був відрізаний від світового, тобто виявився штучним. Справді ринковими були лише стосунки держави з селянськими господарствами, де зберігалася приватна власність на засоби виробництва (крім землі).

Симбіоз компартійної диктатури з владою радянських органів давав змогу вибудовувати державу в довільних формах. Видимі конструкції не мали особливого значення, тому що за ними ховалася не відображена в конституціях диктатура жорстко централізованої партії. Така особливість дозволяла вибудувати національну радянську державність, не ставлячи під загрозу централізований характер держави, яку більшовики наново створили після розпаду Російської імперії. Опанована ними країна могла існувати навіть у вигляді формально незалежних від Кремля держав.

Перші роки і навіть місяці нової економічної політики, на яку був змушений піти Кремль, спричинили зміну тональності у взаєминах центру з національними республіками і насамперед – з Україною. Українське керівництво, яке повною мірою усвідомило нехтування економічних потреб своєї республіки, почало вимагати їхнього врахування. Небезпека відокремлення України та інших національних республік, що на той час були пов'язані з РСФРР федеративними договорами, змусила Кремль прискорити створення СРСР. Формальні ознаки незалежності з утворенням єдиної країни зникли, але натомість українське керівництво отримало більш чіткі правила гри в економічній сфері та самостійність у розв'язанні питань розвитку освіти, культури та мовної політики. Теза про незалежність радянської України в складі СРСР почала широко використовуватися в агітаційно-масовій роботі.

Одночасно з утворенням СРСР головним засобом розв'язання національного, зокрема й українського, питання стала політика коренізації, український різновид якої дістав назву «українізація». Цю політику не слід ідеалізувати. Головним у ній було вкорінення радянської влади в україномовному середовищі. Коренізація ставила за мету змусити чекістів, професорів і пропагандистів перейти на мову того населення, серед якого вони працювали. Наслідком коренізації мала стати мобілізація для будівництва держави-комуни кадрів з українського суспільства, у середовищі якого більшовицьке керівництво тривалий час почувалося як в окупованій країні. Однак радянська коренізація не могла не зближуватись у певних вимірах з українізацією, яку здійснювали національні уряди. Спільним знаменником для обох типів українізації – національного і радянського – була дерусифікація. Переслідувану сотні років рідну мову українці почули у школах і закладах культури. Це сприяло вкоріненню радянської влади в масах.

Політика коренізації, як і неп, була лише засобом у досягненні головної мети – здійснення нового, уже сталінського, комуністичного штурму. Він був необхідним, щоб створити соціально-економічний фундамент для тоталітарного політичного режиму. Після розгрому суперників у політбюро ЦК ВКП(б) Сталін відновив припинену Леніним у 1921 р. політику комуністичного будівництва.

Злам непу і перемога над «правим ухилом» у політиці ЦК ВКП(б) відбулися одночасно. Власне, тривалий альянс М.Бухаріна і Й.Сталіна припинився саме через те, що сталінці у вищому партійному керівництві відмовилися від нової економічної політики і під іншими гаслами відновили розпочатий В.Леніним у 1918 р. і припинений ним же навесні 1921 р. комуністичний штурм. На об'єднаному пленумі ЦК і ЦКК ВКП(б) у квітні 1929 р. Сталін обґрунтував відновлення штурму такою заявою: «Робітники і маломіцні верстви села матимуть повне право спитати нас: яка ми влада, робітничо-селянська чи куркульсько-непманська?»[2]. Керована новим вождем, партія поверталася на згубний курс ліквідації приватної власності та згортання товарно-грошових відносин. Цього разу треба було ліквідувати власність десятків мільйонів селян та інших дрібних товаровиробників і налагодити «безпосередній», тобто позаринковий, обмін між містом і селом на засадах контрактації.

Партія здійснювала нову економічну політику через радянські органи влади. Ці органи ухвалювали закони, узгоджені попередньо в політбюро ЦК ВКП(б). Та в умовах штурму партійне керівництво дедалі частіше починало оприлюднювати прирівняні до законів постанови, якими мусили керуватися всі органи влади. Однією з перших була постанова ЦК ВКП(б) «Про основні підсумки і чергові завдання в галузі контрактації зернових посівів» від 26 серпня 1929 р. Згідно з цим документом, відносини між містом і селом переводилися на цілком інші економічні засади – комуністичні. У цій постанові контрактація розглядалася як «засіб організації планового продуктообміну між містом і селом». З кінця 1929 р. почався вже нічим не прихований комуністичний штурм.

Сталінська «революція згори» здійснювалася шляхом масового терору. Той, хто не схвалював генеральної лінії Кремля на «соціалістичне будівництво», наражався на репресії. «Хто не з нами, той проти нас!» – таким було найпоширеніше гасло сталінської доби. 15 листопада 1930 р. одночасно в «Правде» і в «Известиях ВЦИК» з'явилася стаття М.Горького «Якщо ворог не здається, його знищують». Це гасло стало доповненням попереднього.

У грудні 1931 р. Сталін зустрівся з німецьким письменником Емілем Людвигом, і той в розмові зауважив: «Мені здається, що значна частина населення Радянського Союзу почуває страх, боязнь перед Радянською владою, і що на цьому почутті страху певною мірою ґрунтується стійкість Радянської влади»[3]. Сталін не підтримав цього судження, але й не потурбувався переконати письменника у протилежному. Інтерв'ю без жодних купюр було опубліковане в центральному органі ЦК ВКП(б) – журналі «Більшовик». Страх і ненависть культивувалися владою. Вони допомагали Сталіну перетворювати Радянський Союз на індустріально могутню країну ціною неймовірних жертв, і вони ж були гарантією міцності його диктатури.

Серед робітничого класу, де визначальна роль держави не підлягала сумніву, глибина реформ була обмежена. Трестівський госпрозрахунок непівського періоду був перетворений на більш досконалий (у розумінні – більш підконтрольний державі)

госпрозрахунок підприємств. Робітничий клас зберіг право на вибір місця праці за власним бажанням. Це полегшило Кремлю завдання тримати робітничі колективи під своїм контролем. Керівники державної партії домоглися співпраці з робітниками у створенні великої промисловості, передусім підприємств воєнно-промислового комплексу та його інфраструктури. Це засвідчив непідробний ентузіазм, з яким робітники працювали на новобудовах.

Комуністичний штурм на селі виявився набагато складнішим завданням. Адже тут зберігалися реальні ринкові відносини. Ринок – це купівля-продаж за взаємною згодою, а селяни не збиралися добровільно віддавати державі ініціативу у визначенні цін на сільськогосподарську продукцію. Коли встановлена ціна здавалася їм зовсім невигідною, вони відмовлялися продавати хліб. Це викликало хлібозаготівельні кризи.

Зі свого боку, держава прагнула профінансувати величезну програму індустріалізації за рахунок села. Інших фінансових засобів вона просто не мала. Вилучення максимально великих ресурсів з села могло бути гарантоване тільки одним: селянин мав перетворитися з господаря-власника, який самостійно вирішував, як розпорядитися своєю продукцією, на найману робочу силу в колективізованих господарствах, яка б постійно перебувала під контролем радянських і партійних органів. Держава повинна була позбавити селянина його власності, зрівняти його за соціальним статусом з міським пролетарем. Зробити це без колосального силового тиску, як показував досвід колективізації 1919 р., було неможливо.

Суцільна колективізація сільського господарства неодмінно повинна була супроводжуватися репресіями. У свою чергу, репресії викликали опір селянства. Так створювалося замкнене коло. Тому «робітничо-селянська» держава мусила використовувати проти селянства будь-які доступні їй форми репресій. Ухвалювати рішення про те, які саме репресії застосувати, могла одна людина, яка захопила владу в державній партії й відповідно – в самій державі. Такою людиною наприкінці 1920-х рр. став Й.Сталін. Лише після того, як він утвердився у цій ролі, став можливим «великий перелом».

Опорою Сталіна в здійсненні його варіанта комуністичного штурму стали, якщо висловлюватися сьогоднішньою термінологією, державні службовці. У цю добу саме державна посада, а не власна ініціатива, стала гарантією життєзабезпечення людини. Функціонери, які очолювали партійні, радянські, комсомольські й профспілкові апарати, могли не турбуватися про своє становище, тому що кожна посада мала наперед визначений рівень матеріального забезпечення і пільг. Але вони мали служити вождю вірою і правдою. Одночасно внутрішня партія становила противагу органам державної безпеки, які теж будувалися як середньовічний орден – на засадах суворої ієрархічної підпорядкованості та залізної дисципліни. Керівництво централізованою системою органів політичної поліції Сталін теж замкнув на собі. Партійним і радянським органам влади на місцях чекісти не підпорядковувалися.

Непричетна до реальної влади зовнішня партія разом з профспілками і комсомолом повинна була тримати в полі зору держави кожну окремо взяту людину. З рядових партійців і комсомольців формувався спеціалізований корпус секретних співробітників (сексотів) для непомірно роздутого апарату державної безпеки. Кожний з її агентів мав свою мережу сексотів, створювану, як правило, залякуванням.

У липні 1934 р. був утворений наркомат внутрішніх справ СРСР. Об'єднане державне політичне управління увійшло в новий наркомат як Головне управління державної безпеки. За кількістю штатних і позаштатних співробітників ГУДБ багатократно перевищувало наркомати. При НКВС створювалася Особлива нарада – орган, наділений правом виносити в адміністративному (позасудовому) порядку вироки на заслання, вислання або ув'язнення на строк до п'яти років. Майже одночасно в радянське законодавство було запроваджено статтю про зраду Батьківщини, до якої належали такі злочини, як шпигунство, розголошення військової або державної таємниці, втеча за кордон. Ці злочини каралися розстрілом, члени сімей підлягали ув'язненню на строк від п'яти до десяти років. Вже звиклу до терору як методу управління країну готували до сплеску гіпертерору. Сигналом для його початку стали рішення лютнево-березневого пленуму ЦК ВКП(б) 1937 р.

На Україну припала приблизно п'ята частина арештів і розстрілів, що відповідало її питомій вазі серед населення СРСР. Але Сталін нещадно розправився з керівництвом республіки. Із 62 членів ЦК КП(б)У, обраного XIII з'їздом КП(б)У у червні 1937 р., 56 були оголошені ворогами народу. З 11 членів політбюро ЦК КП(б)У було репресовано 10.

Якщо 20-ті рр. в українській історіографії називають національним відродженням, то 30-ті рр. – «розстріляним відродженням». Чим пояснити цю різницю у ставленні кремлівських можновладців до України? Українська радянська державність мерехтіла на межі буття і небуття, але завжди була загрозою для Кремля. Побудова держави у вигляді федерації союзних республік з правом виходу кожної з них зі складу Радянського Союзу мала на меті знищити ґрунт для розгортання національного руху. Але радянські органи користувалися цілком реальними владними повноваженнями, у тому числі в національних республіках. Хоча ці повноваження могли паралізуватися партійними комітетами, вони становили загрозу для диктатури. Чим більше українізувалася радянська влада в Україні, тим більшою ставала загроза перетворення фіктивної національної державності на реальну.

Коли Сталін замкнув на собі всі важелі влади, Україна опинилася в епіцентрі репресій. Існування найбільшої національної республіки на кордоні з Європою він сприймав як виклик. Сталін знав лише один спосіб боротьби з потенційною небезпекою – превентивні репресії. Услід за спрямованим проти українських селян терором голодом посланець Сталіна П.Постишев розгорнув планомірне винищення української інтелігенції. Постгеноцидна Україна стала безпечною для Кремля. У 1934 р. Сталін дав згоду на перенесення столиці УСРР з пролетарського Харкова в національний центр – Київ.

Масова «зачистка» 1937–1938 рр. стала заключним акордом сталінської «революції згори». Влада наскрізь пропалила соціальне середовище в Україні. В республіці практично зникли соціально-економічні і політичні структури дорадянського часу. Залишалося тільки тероризоване й атомізоване населення, яке перебувало у цілковитій матеріальній залежності від держави.

2. Зміни в політико-адміністративному устрої

Проблема кордонів між Україною та Росією, що так гостро стояла у попередній період, була розв'язана в перші роки існування СРСР. Здавалося б, це питання в умовах існування єдиної держави переходило з розряду загальнополітичного в суто адміністративний. Однак насправді це було не так. Адже за усіма союзними республіками зберігалося право виходу зі складу СРСР. У такому разі адміністративні кордони могли (і це сталося в 1991 р.) перетворитися на державні. Іншим, протилежним за вектором чинником впливу на ставлення Кремля до проблеми кордонів стало міжнародне становище. Компартійні керманичі намагалися продемонструвати світові справедливе розв'язання національного питання. При цьому наголошувалося, особливо в перші роки існування СРСР, що союз радянських республік є прообразом майбутнього комуністичного світу. Водночас в агітаційно-масовій роботі постійно підкреслювалося, що союз республік є виключно добровільним, а всі національні республіки насправді є незалежними державами. Принципи, за якими буде знайдено вирішення національного питання в СРСР, пропонувалися до застосування в усіх колоніальних країнах, для «звільнення» всіх поневолених народів. Тому питання кордонів України мало політичний, а не адміністративний характер.

Спочатку визначення лінії кордону між Україною та Росією будувалося на трьох принципах: етнічний склад населення, довоєнний адміністративно-територіальний поділ та економічна доцільність. У практичному визначенні кордонів України більшовицькі керівники брали за основу довоєнний поділ на губернії. Щоправда, були деякі винятки. Найбільш значимі з них – передача навесні 1919 р. чотирьох північних (неукраїнських за етнічним складом) повітів Чернігівської губернії до складу новоутвореної Гомельської губернії та включення в березні 1920 р. частини території колишньої Області війська Донського до складу радянської України.

У 1923 р. в Україні і Росії розпочався перехід від дореволюційного адміністративно-територіального поділу (губернії, повіти і волості) на новий (округи і райони). Український уряд скористався реформою, щоб порушити перед ЦВК питання про приєднання до власної республіки тих повітів і волостей у прикордонних з УСРР Курській і Воронезькій губерніях, де переважало українське населення. Мова йшла про приєднання до УСРР повітів та волостей Курської губернії з чисельністю населення 807,2 тис. осіб (у тому числі українців 484,8 тис., 60%), а також повітів Воронезької губернії з чисельністю населення 1243,8 тис. осіб (у тому числі українців – 930,9 тис., 74,9%)[4].

Майже одночасно виконком Південно-Східного (з кінця 1924 – Північно-Кавказького) краю і Південно-Східне бюро ЦК РКП(б) звернулися до політбюро ЦК РКП(б) з проханням вилучити з підпорядкування Україні Таганрозьку та Шахтинську округи. Керівники Північного Кавказу посилалися на те, що до 1917 р. ці території входили до складу Області війська Донського.

Для розгляду подання уряду УСРР ЦВК СРСР створив комісію під керівництвом голови ЦВК БСРР О.Черв'якова. Після багатьох обговорень комісія дійшла висновку про необхідність приєднати до УСРР Путивльський, Гайворонський і Бєлгородський повіти Курської губернії, а також Валуйський повіт Воронезької губернії. Всього пропонувалося приєднати території з кількістю населення 1018,6 тис. осіб, у тому числі 591,7 тис. українців. Території з кількістю населення 1031,2 тис. осіб (у тому числі

724 тис. українців) залишалися за Курською і Воронезькою губерніями. Тобто етнічний критерій не став головним. Та після протесту російської частини комісії питання було винесене на розгляд останньої інстанції – політбюро ЦК РКП(б)[5].

11 липня 1924 р. політбюро ЦК РКП(б) розглянуло і позитивно вирішило подання властей Північно-Кавказького краю. Політбюро ЦК КП(б)У не погодилося з цим рішенням і попросило винести питання на розгляд членів ЦК РКП(б) у повному складі.

У практиці внутрішньопартійних відносин такого ще не траплялося. Від початку утворення в 1919 р. ще ніхто не насмілювався піддавати сумніву авторитет політбюро ЦК РКП(б) як органу, який від імені ЦК утілював волю державної партії. Виходило так, що політбюро ЦК КП(б)У поставило на перший план національні інтереси своєї республіки, а не партійну дисципліну.

Як не дивно, але політбюро (щоправда, розколоте персональним суперництвом) і пленум ЦК РКП(б) не зреагували відразу на спробу українських цекістів «підняти маси» проти рішення вищої партійної інстанції. Сталін зробив простіше: загальмував розв'язання українсько-російського позиву з територіального питання більше ніж на рік, аж поки на чолі ЦК КП(б)У став Л.Каганович. А тим часом компартійно-радянське керівництво УСРР використовувало будь-який привід для того, щоб добитися потрібного рішення від Кремля. До резолюції президії виконкому Комінтерну про розпуск Української комуністичної партії від 24 грудня 1924 р., текст якої складався не без втручання, як це зрозуміло, представників ЦК КП(б)У, була вписана знаменна фраза: «Тепер відбувається робота з об'єднання у складі УСРР всіх суміжних з нею територій з українською більшістю населення, що входять в Радянський Союз»[6]. Однак це не допомогло українцям розв'язати питання на свою користь. Водночас сам факт ухвалення такої резолюції свідчив про вихід територіального питання за межі внутрішньорадянської проблеми.

Після того як генеральним секретарем ЦК КП(б)У в квітні 1925 р. став Л.Каганович, ВУЦВК дисципліновано вніс узгоджені з Росією та Білоруссю пропозиції про врегулювання кордонів УСРР з РСФРР і БСРР. Росії Україна передавала основні частини Таганрозького та Шахтинського округів. На північному сході до УСРР переходив майже весь колишній Путивльський повіт, а також деякі прикордонні волості Курської і Воронезької губерній. На українсько-білоруському кордоні до складу України була включена одна сільрада в південній частині Мозирського округу. Натомість до складу Білорусі Україна передавала частину Олевського і Словечанського районів, а також північну частину Овручського району. Всього УСРР одержувала територію, на якій мешкало 278,1 тис. осіб, і втрачала територію з населенням 478,9 тис. осіб[7]. Загальний баланс надбань і втрат був не на користь України (за кількістю населення – 200,8 тис. осіб). Порівняємо цей результат з первинною заявкою українського уряду про перегляд кордонів: у ній ішлося про приєднання до УСРР суміжних територій з населенням 2051 тис. осіб.

Після ухвалення постанови президії ЦВК СРСР від 16 жовтня 1925 р. українська громадськість не заспокоїлася. Питання про перегляд кордонів і надалі порушувалося на офіційному рівні. Тези червневого (1926 р.) пленуму ЦК КП(б)У «Про підсумки українізації» закінчувалися адресованим політбюро ЦК дорученням такого змісту: «Провадити далі роботу в справі об'єднання в складі УСРР всіх межуючих з нею територій

з українською більшістю населення, що входять до складу Радянського Союзу». Це доручення можна побачити тільки в офіційному тексті, який був надрукований у газеті «Коммунист» 15 червня 1926 р., а також в брошурі, опублікованій за газетним текстом у Мінську в 1926 р.[8] Пізніші публікації матеріалів червневого (1926 р.) пленуму ЦК КП(б)У друкувалися без процитованого абзацу.

У грудні 1926 р. відбувся Всесоюзний перепис населення. Він документально підтвердив, що значна частина української етнографічної території знаходилася на прилеглій до УСРР території РСФРР. Особливо рельєфно це було видно на прикладі Центрально-Чорноземної області. На півдні колишньої Воронезької губернії проживало 903 тис. українців, які становили у цілісному масиві прилеглих до радянської України земель більше 90% населення.

У травні 1928 р. М.Скрипник знову звернувся до політбюро ЦК КП(б)У з офіційним поданням. Він писав, що українське населення територій, які межують з УСРР, позбавлене можливості користуватися рідною мовою. Цілеспрямована русифікація мільйонів українців за межами УСРР, писав він далі, не відповідає «здійснюваній нами правильній ленінській національній політиці і послаблює її революційний вплив на пригноблені маси Західної України, Буковини, Бессарабії. В самій УСРР підіймають голову ворожі сили, які використовують ці факти курської, кубанської, таганрозької дійсності, що не залишаються невідомими. У роботі на Україні відчувається вплив тих помилок, тої неприпустимої лінії, яка проводиться на місцях, в Курській губернії, Таганрожчині і т. п.»[9].

18 травня 1928 р. записка наркома була розглянута на політбюро ЦК КП(б)У. Л.Кагановичу, В.Чубарю і М.Скрипнику було доручено остаточно її відредагувати й адресувати до ЦК ВКП(б)[10]. Редагування звелося, головним чином, до відмови від згадок про українські претензії на Північний Кавказ: Сталін реагував на рядок з національного гімну, в якому окреслювалися кордони України («від Сяну до Дону»), як бик на червоне. У листі генсекові від 25 травня 1928 р. Каганович просив поставити на закрите засідання секретаріату ЦК ВКП(б) питання «Про передачу УСРР повітів з більшістю українського населення Курської і Воронезької губерній, у зв'язку з районуванням Центрально-Чорноземної області»[11]. У ході районування з чотирьох губерній, включаючи Орловську і Тамбовську, була утворена нова одиниця – ЦЧО, але кордони України і Росії залишилися незмінними.

12 лютого 1929 р. на зустрічі делегації українських письменників з генеральним секретарем ЦК ВКП(б) було порушене питання про кордони: «Тов. Сталин, как вопрос с Курской, Воронежской губерниями и Кубанью в той части, где есть украинцы? Они хотят присоединиться к Украине». Сталін дав таку відповідь на пряме запитання: «Этот вопрос несколько раз обсуждался у нас, так как часто слишком меняем границы (смех), слишком часто меняем границы – это производит плохое впечатление и внутри страны, вне страны… У некоторых русских это вызывает большой отпор. С этим надо считаться… Это вопрос чисто практический. Он два раза у нас стоял. Мы его отложили – очень часто меняются границы. …Я думаю, что такой вопрос надо решать осторожно, не слишком забегая вперед, чтобы не развивать отрицательного отпора со стороны той или другой части населения»[12]. Тобто основну роль у невиконані вимог України зіграла відмова від етнографічного критерію на користь політико-ідеологічному: Сталіну потрібно було показати свою лояльність росіянам.

Про економічний чи географічний критерій як причину відмови у даному випадку не йшлося.

Іншу позицію Кремль зайняв у питанні про створення Молдавської АСРР. Впродовж десятків років на території дореволюційної Херсонської губернії осідали переселенці з-за Дністра, внаслідок чого тут утворилася досить велика молдавська національна меншина. У Кремлі, з подачі вихідців з окупованої Румунією Бессарабії, визнали за доцільне створити на її основі Молдавську автономну республіку, яка б могла служити політичною противагою Румунії. Керівники УСРР не бажали створення на своїй території Молдавської республіки, оскільки розуміли, що у випадку повернення Бессарабії постане нова союзна республіка, до якої перейде частина української території. Микола Скрипник 7 березня 1924 р. навіть пропонував утворити автономну Молдавську область у складі РСФРР[13]. Показовою демонстрацією позиції українського керівництва стало майже одноголосне (за винятком В.Затонського) рішення політбюро ЦК КП(б)У від 18 квітня 1924 р. про недоцільність утворення Молдавської автономії[14]. Але Кремль все-таки наполіг на швидкому утворенні автономної республіки. У постанові ЦК РКП(б), виданій 26 вересня, підкреслювалося: «В акті утворення Автономної Молдавської СРР повинно бути зазначено, що західним її кордоном є державний кордон СРСР»[15]. Тут ішлося не про кордон по Дністру, якого радянський уряд не визнавав, а про кордон по Пруту.

До складу автономної республіки увійшли не лише територія, де молдавани становили більшість населення, а й райони з переважно українським населенням. 12 жовтня 1924 р. сесія ВУЦВК прийняла постанову «Про утворення Молдавської АСРР». Після різного роду уточнень до складу Молдавської АСРР увійшли 11 районів Лівобережжя Дністра. За переписом 1926 р. молдавани кількісно переважали лише у Дубосарському (67,0%) і Слободзейському (64,7%) районах, мали відносну більшість у Григоріопольському (45,7%) і сільській частині Тираспольського (38,5%) районів[16]. Це свідчило, що причина створення Молдавської автономії лежала в політико-ідеологічній площині й не мала реальних економічних та етнографічних підстав. У зміненій після утворення АМСРР Конституції УСРР 1919 р. і в Конституції УСРР 1929 р. за АМСРР фактично визнавалося право виходу зі складу УСРР – це засвідчила стаття, в якій говорилося, що об'єднання АМСРР з УСРР відбулося на основі «права на самовизначення аж до відокремлення»[17].

Аналізуючи ситуацію з кордонами, впадає в око, що ситуація з Україною була нетиповою для політики Кремля. Адже в СРСР центральні органи влади до певного часу всіляко сприяли утворенню нових та збільшенню території вже існуючих національних одиниць. Приміром, протягом 1924–1926 рр. територія Білоруської СРР збільшилася майже вдвічі. У 1936 р. автономна Казахська СРР була перетворена на союзу республіку при кількості казахів в ній 42,5%[18].

До України не приєднали навіть ті території, де українці складали до 90% населення. Іноді це пояснювали економічною та географічною недоцільністю. Про те, що Сталін боявся зміцнення й без того потужної України, звичайно, не говорилося. Побоювання втратити у майбутньому Україну виявилося більш значущим, ніж очікувані переваги від пропаганди національної рівноправності.

Резюмуючи результати територіального розмежування між УСРР і РСФРР, можна зробити висновок, що вони були спричинені зовнішніми щодо радянської України

чинниками і мали політичний характер. Утворення АМСРР мало ще й інший вимір – створювалася нова адміністративна одиниця, для управління якою потрібний був специфічний державний апарат. І в даному випадку створення АМСРР лежало у руслі тих змін адміністративно-територіального поділу, що відбувалися в ході адміністративно-територіальної реформи 1923–1925 рр. Територію автономної республіки нарощували до розмірів тогочасної округи – основної адміністративно-територіальної одиниці в 1925–1930 рр.

Загалом увесь період 1923–1939 рр. був часом експериментів у сфері адмінподілу. Обґрунтовувалися вони кожного разу економічними потребами, скороченням витрат на державний апарат. У постанові II сесії ВУЦВК VII скликання від 12 квітня 1923 р., зокрема, наголошувалося: «Ухвалюючи методу та практичне переведення виконаної роботи щодо районування як першу спробу ґрунтовної перебудови адміністраційно-територіального поділу цілої країни на підставі її економіки й відповідно до єдиного плану, в напрямі спрощення радянського апарату та наближення центру до людності, друга сесія ВУЦВК постановила: 1. Переведену роботу щодо адм.-тер. поділу України затвердити в кількості 53 округ (повітів) та 706 районів (волостей); 2. Доручити Президії ВУЦВК зробити відповідне подання до ВЦВК РСФРР про зміну кордонів, сумежніх з РСФРР губерень, щоб випростувати кордони та правильніше утворити округи за економічним принципом»[19].

Постанова ВУЦВК від 4 листопада 1923 р. «Про підсумки та чергові завдання районування України» доповнювала рішення про новий адміністративний устрій. У цьому документі схвалювалися основні засади реформи, знову наголошувалося на виконанні завдання щодо «спрощення та зміцнення радапарату та наближення його до населення». Також підкреслювалася необхідність погодити в загальносоюзному порядку питання про зміну кордонів УСРР: під цим, як уже зазначалося, розумілося приєднання до УСРР частини прилеглих до України територій РСФРР. Водночас наголошувалося: «Що ж стосується до організації районів та сільрад, то цю роботу зважати за здійснену недосконало й вжити рішучих заходів: а) до рівномірного розподілу заселених пунктів по сільрадах та районах, простуючи до залишення в одній адміністраційній одиниці населення, однорідного своїм національним складом; б) до співзбігу меж адміністраційних з межами земельних товариств, встановлюваних в порядкові робот по землевпорядженню»[20]. Зауваження були слушними і зумовлені як економічними, так і політичними чинниками.

Прив'язка адмінподілу до економічних потреб в умовах 1923–1939 рр. зумовлювала постійну зміну адмінподілу, оскільки внаслідок здійснюваної більшовицьким керівництвом радянської модернізації стрімко змінювалося саме суспільство. Протягом 1923–1931 рр. основною була тенденція до зменшення кількості районів та подальшого «спрощення» державного апарату в зв'язку з цим. Так, у 1925 р., після скасування губернського поділу, територія України складалася із АМСРР і 41 округу, які розподілялися на 680 районів. Проте й такий поділ, що, до речі, був найбільш сталим у міжвоєнний період (без суттєвих змін – 5 років), не виправдав пов'язаних з ним очікувань. З початком активної фази колективізації знову виникла потреба у «зміцненні» управлінського персоналу, а тому від округів відмовилися.

У 1930 р. відбувся перехід на двоступеневу систему управління (центр – район). При цьому були ліквідовані округи та укрупнювалися райони. Внаслідок цих змін

територія України була поділена на 503 адміністративні одиниці: Молдавську АРСР, 484 райони та 18 міст (з міськрадами) республіканського підпорядкування. Серед названих адміністративних одиниць була певна кількість *національних районів:* російські, німецькі, болгарські, грецькі, єврейські та польський. Однак безпосереднє керівництво з Харкова такою кількістю районів (зменшеною на початку 1931 р. до 382[21]) виявилося неефективним. У 1932 р. відбулося повернення до триступеневої системи управління (центр – область – район). 27 лютого 1932 р. було утворено 5 областей (Вінницьку, Дніпропетровську, Київську, Одеську, Харківську); 2 липня 1932 р. – Донецьку, 7 жовтня 1932 р. – Чернігівську. В лютому 1935 р. відбулося розукрупнення районів. До жовтня 1937 р. кількість областей не змінювалася, проте у Донецькій області восени 1933 р. було створено Старобільський округ, а на території прикордонних районів Київської та Вінницької областей у лютому 1935 р. було утворено 6 округів. Вони існували до реорганізації цих областей. У наступні роки тривало утворення та перебудова областей, створювалися райони, уточнювалися межі цих адміністративно-територіальних одиниць. 22 вересня 1937 р. було утворено Житомирську, Миколаївську, Полтавську, Кам'янець-Подільську (з 1954 р. – Хмельницьку) області. Донецьку область 3 червня 1938 р. було поділено на Сталінську та Ворошиловградську. 10 січня 1939 р. було створено Запорізьку, Кіровоградську та Сумську області.

Отже, відбувалися майже безперервні зміни в адмінподілі України протягом 1923–1939 рр. Водночас із трансформацією другої після республіканського центру ланки в адмінподілі республіки (відповідно губернія – округ – район або міськрада – область) незмінними залишалися низові ланки – сільради, міськради, райони. Однак кількість низових ланок постійно змінювалася. І якщо процес збільшення міськрад був цілком закономірний, оскільки основним пріоритетом компартійної влади була індустріалізація суспільства, то постійні трансформації районів та сільрад пояснити так прямолінійно неможливо. Ці зміни проілюстровано табл.16.1.

Таблиця 16.1. **Кількість районів та сільрад на території УСРР**

Назва адмінодиниць	**12.04.23**[22]	**17.12.26**[23]	**1.07.29**[24]	**25.05.31**[25]	**1.12.35**[26]	**6.01.37**[27]
Райони	706	622	579	382	481	487
Сільради	…	10 733	10 990	…	11 050	…

Зміни були наскільки швидкоплинними, що навіть при друці даних за той чи інший рік цифри у різних колонках могли різнитися. Приміром, лише за першу половину 1929 р. кількість сільрад в Україні було збільшено на 32, а кількість районів зменшено на 2[28]. І це при тому, що жодних загальних рішень щодо зміни принципів районування у цей час не було видано.

Важливу роль у внутрішній політиці відігравало ставлення українського керівництва до проблем розвитку національних меншин, що відобразилося у трансформації низових адміністративно-територіальних одиниць. Ідеться передусім про національні сільради та райони, що почали формуватися з 1924 р. Про плинність цього процесу свідчать дані, наведені Л.Якубовою. Зважаючи на постійні зміни, дослідниця підкреслює, що «відомості таблиці по роках є орієнтовними, оскільки фіксовані дані

практично неможливо навести через постійну змінюваність кількості національних сільрад»[29] (табл.16.2, 16.3).

Таблиця 16.2. **Кількість національних районів протягом 1925–1934 рр.**

Національні райони	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1936[30]
Російські	-	-	9	9	9	8	8	8	7	7	9
Німецькі	5	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Болгарські	3	3	4	4	4	3	3	3	3	3	3
Грецькі	-	-	-	3	3	3	3	1	1	2	2
Польські	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	-
Єврейські	-	-	1	1	2	3	3	3	3	3	3
Разом	9	9	22	25	26	25	25	23	22	23	24

Таблиця 16.3. **Кількість національних сільрад протягом 1925–1934 рр.**

Національні сільські ради	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
Російські	69	122	292	283	498	379	379	?	?	?
Німецькі	117	221	237	251	253	252	252	?	?	?
Болгарські	28	43	45	45	45	46	46	46	?	?
Грецькі	28	27	30	30	30	30	30	30	30	30
Польські	64	129	139	143	150	164	164	?	?	?
Єврейські	19	34	56	77	92	115	115	?	?	?
Чеські	13	13	13	13	13	12	12	12	12	12
Албанські	-	-	3	3	3	3	3	3	3	3
Білоруські	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
Шведські	-	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Інші	5	57	54	159	-	81	3	?	?	?
Разом	344	648	872	1007	1087	1085	1007	1112	?	?

Нестабільність адмінподілу була логічним наслідком реалізації планів кремлівської верхівки, яка прагнула створити «нову людину», «нове суспільство», нову систему взаємовідносин між людьми. Тож відсутність усталеності та високий ступінь вертикальної мобільності суспільства допомагали Кремлю знаходити кадри для виконання поставлених завдань. Кожного разу зміни адмінподілу найбільш безпосереднім чином стосувалися радянського, а за ним і партійного апарату: «наближали до місць», «якісно зміцнювали» «спрощували роботу» апарату тощо. Приміром, у постанові РНК від 14 лютого 1925 р. «Про скасування губерень і перехід на триступеневу систему управління» говорилося, що це робиться з метою «наблизити владу до населення»[31].

Вдосконалення було безперервним, і у цих змінах був певний сенс. Крім реальних пошуків оптимального варіанта адміністративно-територіального устрою, ці його трансформації слугували одним із засобів мобілізації державних службовців на виконання поставлених завдань.

Компартійно-радянське керівництво досить швидко усвідомило, що сталість адмінподілу стане можливою лише після завершення перебудови країни на комуністичних засадах. Тому сам орган, що був покликаний вирішити проблему територіального устрою, зробили постійним. У спільній постанові ВУЦВК та РНК УСРР від 13 березня 1925 р. зазначалося: «Центральна Адміністраційно-Територіальна Комісія (ЦАТК) при Президії ВУЦВК є постійна комісія у справах районування і складається з голови та 8-ох членів, призначуваних персонально Президією ВУЦВК»[32]. У підпорядкуванні ЦАТК знаходилися губернські та округові територіальні комісії, що складалися (кожна) з голови та чотирьох членів[33]. Губернські та округові комісії мали подавати звіти про свою роботу з виправлення недоліків адмінподілу відповідним виконкомам та ЦАТК один раз на місяць, а сама Центральна адміністративно-територіальна комісія не рідше одного разу на три місяці звітувала про свою діяльність перед Президією ВУЦВК та РНК УСРР.

3. Організація управління

3.1. Контроль над виборчим процесом (до виборів 1937 р.)

Радянська Україна від початку свого існування проголошувалася державою широких мас: за Конституцією 1919 р. УСРР була «організацією диктатури працюючих і експлуатованих мас пролетаріату і біднішого селянства», а за Конституцією 1929 р. – «соціалістичною державою робітників і селян»[34]. Більшовикам вдалося захопити владу саме завдяки взяттю на озброєння найрадикальніших народних вимог, і виконання тих вимог суперечило планам більшовицького керівництва. Незважаючи на це, Кремлю вдалося зберегти та навіть зміцнити свою диктатуру. Вирішальним у цьому стало вміння кремлівських керманичів діяти за принципом «розділяй і володарюй». Успіху не можна було досягнути без реального залучення до управління державою широких верств населення. Більшовицьке керівництво змогло «поділитися владою», зберігши за собою усі важелі впливу на суспільство.

Основою успішності стихійно виниклих рад була їх наближеність до мас, що в свою чергу було наслідком їхньої частої виборності. Тому ключем до успішності більшовизму стало підпорядкування компартійному апарату процесу виборів. Саме вибори, до участі в яких допускалася переважна частина населення, допомогли більшовикам легітимізувати свою владу в суспільстві.

Місцеві ради та з'їзди рад усіх рівнів, які формувалися в результаті визначеного представництва низових рад на з'їздах вищого рівня, були проголошені вищими органами влади відповідного регіонального чи центрального рівня. Між з'їздами рад законодавча, виконавча й судова влада формально перебувала в руках обраних ними органів – виконавчих комітетів. Виконкоми ухвалювали закони та здійснювали поточне управління, враховуючи накази виборців. Декларувалося, що ці накази, а не партійні інтереси або власна позиція членів виконавчих комітетів рад, повинні

визначати характер їхньої діяльності. Виборці мали право відкликати депутата в будь-який момент.

Опора на ради та їхні виконкоми була життєво необхідною для партії. Це не лише надавало легітимності владі, але й дозволяло залучати до управління позапартійних фахівців та поширити вплив партії на найвіддаленіші куточки країни. Політично і фахово підготовлених членів РКП(б) не могло вистачити для задоволення державних потреб. Адже, особливо на перших порах, «політична чистота» членів РКП(б) сполучалася з непідготовленістю до практичної організаційної роботи.

У резолюції VIII з'їзду РКП(б), що відбувся у березні 1919 р., з приводу взаємовідносин між більшовицькою партією та радами наголошувалося: «Змішувати функції партійних колективів з функціями державних органів, якими є ради, ні в якому разі не слід. Таке змішування дало згубні результати, особливо у військовій справі. Свої рішення партія повинна проводити через радянські органи, в рамках *Радянської Конституції*. Партія намагається *керувати* діяльністю рад, але не замінювати їх»[35]. Водночас із цим зазначалося, що «практичною, самовідданою працею в радах, висуненням на всі посади найбільш стійких і відданих членів, РКП повинна завоювати для себе безроздільне панування в радах і фактично контроль над усією їх роботою»[36]. Ключовими є слова про політичне панування та фактичний контроль над радами. Щоб його не втратити, компартійне керівництво повинно було жорстко контролювати виборчий процес, а отже, і фільтрувати тих осіб, що ставали державними службовцями в результаті виборів.

Через те, що низові ради були формою безпосередньої демократії і оновлювалися досить часто (у середині 1920-х рр. – раз на рік), узурпацію владних функцій рад компартійним органам доводилося відтворювати при кожному оновленні їх складу. З іншого боку, потреба щоразу отримувати контроль над місцевими радами сприяла більш щільному контакту членів партії з масами. Тому вибори в радянські органи влади були для партії справою великої ваги. Були розроблені виборчі процедури, які дозволяли штучно підбирати персональний склад радянських органів за всіма параметрами: класовим походженням, партійною належністю, демографічними ознаками тощо. Цим процесом керував компартійний апарат при безпосередній підтримці органів ДПУ. Так вдавалося позбавляти впливу значну частину потенційно активних виборців, що могли б впливати на модель поведінки місцевих рад у небажаному напрямку.

Виборчими дільницями вважалися підприємства, установи, військові частини, навчальні заклади. Кандидатури на обрання пропонувалися від імені партійних або профспілкових організацій, громадськості. Спосіб голосування (подачею записок, підняттям руки) визначали самі збори виборців. Як правило, вибори проводилися відкритим голосуванням. У постанові ВУЦВК і РНК УСРР від 10 вересня 1924 р. «Про виборчі права громадян і порядок проведення виборів» зазначалося: «Вибори проводяться відкритим голосуванням, звичайною більшістю голосів. Порядок переведення виборів (за списками або за окремими кандидатурами) визначають виборчі збори»[37].

Людей, які бажали здійснити власний вибір, дисциплінували різноманітними способами: впливом начальства (оскільки вибори відбувалися на виробництві), через громадськість, яка займалася розподілом матеріальних благ, загрозою «випадіння» зі списків виборців. Позбавлення виборчих прав, тобто демонстративна вказівка на

другосортність тієї чи іншої особи, було в добу непу одним із основних важелів впливу компартійних органів на вибори. У цей час саме «гласні» методи впливу на вибори були найпоширенішими. Адже внаслідок реформи 1922–1923 рр. ДПУ було позбавлено права винесення позасудових вироків і діяльність ДПУ була значною мірою формалізована, тобто зумовлена певними законодавчими нормативами[38]. Тож репресивна складова діяльності ДПУ в період непу не була основною. Основною функцією був збір інформації та інформування вищих компартійних органів, які вже на основі цієї інформації ініціювали ухвалення того чи іншого рішення.

Взяття з початком непу курсу на «революційну законність» зумовило перенесення під час організації виборчого процесу основної уваги компартійних органів на легальні методи боротьби за ради. Тому з 1924 р. на три категорії був розширений список осіб, яких позбавляли виборчого права. Повний перелік позбавлених виборчих прав осіб був зазначений у постанові ВУЦВК та РНК УСРР від 10 вересня 1924 р. Права вибирати та бути обраними до рад позбавлялися такі категорії населення:

«**а)** особи, що вживають найманої праці з метою визискування;

б) особи, що живуть з нетрудового прибутку, як-ось: відсотків з капіталу, прибутків з підприємств, надходжень з майна й т інше, а також приватні купці й приватні торговельні та комерційні посередники;

в) члени царської фамілії, що панувала в Росії, а також особи, що прямо або посередньо керували діяльністю поліції, жандармерії й контрреволюційних урядів (Денікінського, Колчаківського, Врангелівського, Петлюрівського, Гетьманського, Махнівського, Мусоватського, Грузинсько-Меншовицького й інших), як ось: міністри, товариші міністрів, генерал-губернатори, губернатори, віце-губернатори, градоначальники, губерніяльні і повітові маршалки, урядовці спеціальних доручень при губернаторах, прокурори судових палат, земські начальники, члени селянських управ, ісправники, селянські й повітові начальники, службовці і агенти поліції, охоронних відділів, тюремних управлінь і інші особи, що їх точний перелік встановлюється інструкцією Центральної виборчої комісії;

г) ченці й черниці, попівство й духівництво всіх культів, члени правлінь релігійних громад і жони згаданих осіб;

д) особи, що їх суд визнав за злосних дезертирів Червоної армії і Флоту – протягом 3-х років по винесенні судом відповідного вироку;

е) особи, засуджені за зисколюбні й ганебні злочини на реченець, установлений законом або судовим вироком, і особи, що відбувають судову кару в формі позбавлення волі або примусової праці;

ж) особи, що оптували чужоземне громадянство й протягом установленого реченця повинні покинути межі УСРР;

з) особи в установленому порядку визнані за душевно хворих або божевільних, а також яких опікується;

и) особи, заслані адміністраційним порядком як контр-революційний і соціально-небезпечний елемент, на час їхнього заслання»[39].

Заслуговує на увагу наявність серед позбавленців дружин представників духівництва та членів правління релігійних громад. Зауважимо, що йшлося про «неприбуткові організації», дозволені владою, статут яких затверджувався в «губернських (з 1925 р. – окружних) міжвідомчих по справах про об'єднання та спілки комісіях»

(вживалася абревіатура – «Губмекосо»)[40]. Однак сама наявність в організаторів таких громад іншого світобачення поряд із їхніми організаторськими здібностями (громади мали становити не менше 50 осіб) робила їх ворогами в очах компартійного апарату. Крім цього, в окремому пункті спеціально зазначалося, що державні урядовці «контрреволюційних» урядів, посада яких не зазначена в згаданому пункті **в)**, допускаються до участі у виборах «тільки в тому разі», якщо вони не знаходяться на особливому обліку в ДПУ[41].

До такого обліку заносили всіх соціально-небезпечних осіб. Цей висновок випливає із затвердженого ЦВК СРСР 28 березня 1924 р. положення про права ОДПУ щодо адміністративних заслань, висилок і ув'язнень до концтаборів. Як наголошував В.Окіпнюк, у цьому положенні «знайшла закріплення хибна теоретична концепція щодо визначення певної категорії осіб соціально-небезпечною. Підставами для цього вважалася не наявність доказів їхньої вини, встановленої судовими органами, а їхнє соціальне походження, родинні зв'язки з контрреволюційним середовищем тощо»[42]. За такого підходу кількість позбавленців могла довільно збільшуватися і залежала від позиції Державного політичного управління, що безпосередньо виконувало волю Кремля.

Разом із тим у добу непу ставлення до представників перших двох категорій позбавленців було дещо пом'якшене. Виборчих прав не позбавлялися ті, які використовували найману працю «не з метою визиску» або «для хатнього обслуження», отримували відсотки з радянських ощадних кас чи облігацій та продавали своє майно або продукти власного виробництва. Щоб отримати виборчі права, представники цих двох категорій мали «принести посвідку від фабрично-заводського комітету, місцевкому, сільської ради або відповідного виконавчого комітету про те, що відтепер ці особи не експлуатують чужої праці, живуть з засобів, які добувають особистою працею і цілком довели свою лояльність до радянської влади»[43].

Вагому роль в опануванні українського села, зокрема й під час підготовки та проведення виборів, відігравали комнезами, які до 1925 р. мали адміністративні функції і виконували контролюючу функцію на селі. Керівники комнезамів, як і сільрад, були повноправними державними службовцями, оскільки, як зазначалося у зміненій 9 травня 1923 р. ст. 92 закону «Про комітети незаможних селян», «члени президії Волосних і Сільських Комітетів Незаможних селян одержують утримання з місцевих коштів в розмірі відповідних окладів членів Волвиконкомів і сільрад»[44]. Влада всіма засобами намагалася унеможливити небезпеку отримати опозиційні до себе ради.

Навіть гіпотетично загроза отримати недостатньо лояльні ради існувала виключно на рівні сільрад. Адже прямі вибори проводилися лише в місцеві органи влади. До того ж навіть у виборах до сільських рад, що здійснювалися в перші роки існування СРСР раз на рік, існувала нерівність. Щоправда, так було лише у тому випадку, коли на території сільради знаходилися фабрика, завод чи якесь інше промислове підприємство або радгосп – від робітників згаданих закладів, як і від частин Червоної армії, до сільради обиралося по одному депутату від кожних 20 виборців (або один делегат від не менше як 10 виборців – це у тому випадку, коли таких осіб було менше двадцяти), тоді як від селян – від кожних 100 мешканців[45]. Щоправда, у випадку виборів від селян ішлося про одного делегата «на кожні сто осіб без винятку», а від робітників і радянських частин – «на кожних 20 виборців», тобто кількісно різниця

була менше, аніж у 20 разів, але не набагато. Усі з'їзди рад, від районних до всесоюзних, формувалися з депутатів місцевих рад. Виборче начало тут зовсім не відчувалося. Тим більше що й тут було узаконено нерівність. Приміром, відповідно до «Положення про районові з'їзди рад та районові виконавчі комітети» від 3 вересня 1924 р. ці з'їзди скликалися «з представників усіх рад, що існують на території району, зокрема й від міськрад, коли такі є, з розрахунку один депутат від 500 мешканців від сільрад і по одному депутату на кожні 100 виборців від міських рад та фабрично-заводських селищ, від рад або загальних зборів виборців фабрик і заводів, що знаходяться поза селищами, а також від військових частин Червоної Армії»[46]. На з'їздах рад відповідного рівня (районні, округові, губернські чи обласні, всеукраїнські), що були формально вищою владою у своїх межах, обиралися виконавчі комітети, які й вели усю поточну роботу і членів яких з повним правом можна називати державними службовцями. Слід наголосити, що списки майбутніх членів виконавчих комітетів відпрацьовувалися до виборів в партійних комітетах відповідного рівня.

Кожен виборець, якого допускали на вибори, але не обирали, брав участь у виборах лише раз – до місцевої ради. Тому вибори у місцеві ради, насамперед сільські, були формальною основою для формування більшовицької влади, в тому числі верховної. Щоправда, як уже зазначалося вище, попервах в Україні більшовицьке керівництво, на відміну від РСФРР, щоб бодай чого не трапилося, не наважилося ввести до Конституції норми представництва різних верств і прошарків населення у виборах до вищого органу влади – Всеукраїнського з'їзду рад. Цю позицію визначав своєю постановою ВУЦВК, і діяв він залежно від обставин. З метою недопущення небажаного результату більшовики з травня 1920 р. ввели такі виборчі норми, згідно з якими селянське представництво було меншим за робітниче в п'ять разів, а за червоноармійське – в п'ятдесят разів[47].

У Конституції УСРР 1929 р. норму представництва нарешті було введено до Основного закону. Делегатів до Всеукраїнського з'їзду рад обирали округові (з 1931 р. – районні та міські) з'їзди рад за нормою один делегат на кожні 10 000 виборців від міських та селищних рад та на кожні 50 000 – від сільських рад[48]. Натомість у Конституції СРСР подібна норма – 1 депутат від 25 тис. виборців міськрад і міських поселень та від 125 тис. виборців від губернських з'їздів – була запроваджена з першого дня існування СРСР як союзної держави (така норма існувала ще в перших проектах Договору про створення СРСР, датованих кінцем 1922 р., та Договорі, схваленому в основному на I з'їзді рад СРСР)[49].

Наголосимо на відмінності згаданих норм між всесоюзним та українським законодавством. Якщо у першому випадку йдеться про п'ятикратну перевагу міських виборців, то у другому – значно більшу, адже на губернські з'їзди делегати обиралися вже за нормами п'ятикратної переваги жителів міст та пролетарських селищ. Тобто, як зауважувалося в одному з посібників, «міське населення двічі входить до розрахунку: один раз у склад всього населення, а другий раз – окремо. Цим забезпечується цілком перевага міського пролетаріату на Всесоюзному з'їзді рад, що цілком відповідає основному принципові радянської конституції, умовам диктатури пролетаріату»[50]. Така відмінність не була викликана принциповими розбіжностями між союзним та республіканським керівництвом у підходах до виборів. Її можна пояснити як більш лояльним ставленням російського селянства до радянської влади (під час написання

Конституції СРСР опиралися передусім на російські реалії), так і різною датою ухвалення названих документів. Уже на VI з'їзді рад СРСР, що відбувся у березні 1931 р., подібна до української норма була внесена й до союзного законодавства: «З'їзд Рад Союзу Радянських Соціалістичних Республік складається з представників міських рад і рад міських поселень – з розрахунку 1 депутат на 25 тис. виборців і представників сільських рад – з розрахунку 1 депутат на 125 тис. жителів»[51].

3.2. Центральні органи влади

Приступаючи до аналізу структури, місця, ролі та компетенції центральних органів влади, слід підкреслити формальну самостійність органів влади УСРР у перші роки існування радянської влади в Україні. Хоча Всеукраїнський з'їзд рад називався вищим органом влади в Україні до часу реформування державного устрою за Конституцією УСРР 1937 р., з липня 1923 р. існувала, так би мовити, й вища інстанція – з'їзд рад СРСР, а у період між ними – ЦВК СРСР. Особливості державної конструкції УСРР і СРСР, зокрема значне переплетіння повноважень вищих всесоюзних і республіканських інстанцій, зумовлюють віднесення республіканських органів влади до центрального, а не місцевого управління. Тож важливим для розуміння суті центральної влади стає аналіз форм взаємовідносин центральних союзних із центральними республіканськими органами влади.

Номінально взаємини між всесоюзними й українськими органами влади започатковано від набрання чинності 6 липня 1923 р. Конституції СРСР, складовими частинами якої був Договір і Декларація про створення СРСР. «Але, – зауважувалося в одному з українських довідників середини 1920-х рр., – ще до 6 липня 1923 р. цілий ряд соціалістичних республік, що виникли внаслідок Жовтневої революції, підо впливом політичних та економічних причин, а також знаючи, що перемога над капіталізмом та буржуазією можлива тільки в єдности пролетаріату – виявляли непохитну волю до об'єднання. Так, Українська Соціалістична Радянська Республіка в ст. 4. своєї Конституції 14 березня 1919 року декларувала свою тверду рішучість увійти в склад єдиної міжнародної соціалістичної радянської республіки, як тільки утворяться умови для її виникнення»[52].

Керівники УСРР і РСФРР майже до самого акту введення в дію Конституції СРСР мали різні підходи до принципів створення єдиної держави. Результатом боротьби цих підходів став компромісний варіант Договору про утворення СРСР – складової частини Конституції СРСР. Про те, що він суттєво відрізнявся від ухваленого в основному на I з'їзді рад СРСР документа, незаперечно свідчить той факт, що в проекті Союзного договору від 30 грудня 1922 р. було 26 статей, а в уведеному в дію 6 липня 1923 р. – 72 статті. Не менш суттєвими були й змістовні відмінності двох документів. Зокрема, з'явилася нова палата ЦВК СРСР – Рада Національностей, утворенню якої Й.Сталін спочатку чинив відчайдушний опір*.

---

* Так, приміром, в інтерв'ю газеті «Правда», що вийшло друком 18 листопада 1922 р., Й.Сталін так обґрунтовував свій підхід: «Існує думка про необхідність створення окрім двох союзних органів (ЦВК і РНК) ще й третього союзного органу, проміжного між ними, так би мовити верхньої палати з представництвом від національностей порівну від кожної, але ця думка,

Разом із констатацією відмінностей проекту Договору від введеного в дію документа слід зауважити, що на завершальному етапі більшість пропозицій українського компартійно-радянського керівництва була таки проігнорована. В першу чергу відмінність у підходах стосувалася різного бачення функцій та повноважень Ради народних комісарів СРСР і, зокрема, розподілу наркоматів на загальносоюзні, об'єднані та необ'єднані. Позиція української сторони була зафіксована на об'єднаному засіданні Президії ВУЦВК та РНК УСРР 23 травня 1923 р. На цьому засіданні всі попередні резолюції і пропозиції були об'єднані в один документ – проект Конституції СРСР, що за формою був тотожним проекту Договору про утворення СРСР. Порівняємо пропозиції УСРР щодо розподілу наркоматів за категоріями за цим конституційним проектом із Конституцією СРСР, яка набула чинності 6 липня 1923 р. (табл.16.4)[53].

Таблиця 16.4. **Порівняння пропозицій УСРР і положень Конституції УСРР у питанні щодо розподілу наркоматів за категоріями**

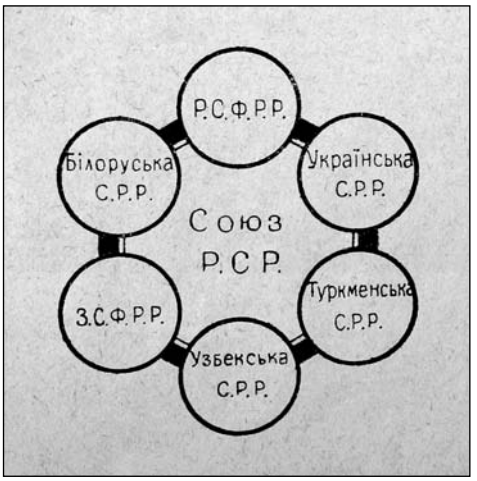
Категорія наркоматів	Наркомати за Українським конституційним проектом	Наркомати за ухваленою Конституцією СРСР
Загальносоюзні (в українському варіанті – «злиті»)	**3 наркомати:** «З військових справ», «Шляхів сполучення», «Пошти та телеграфу» (керівник в союзній республіці має назву наркома)	**5 наркоматів:** «З військових справ», «Шляхів сполучення», «Пошти та телеграфу», «Іноземних справ», «Зовнішньої торгівлі» (інтереси наркоматів в республіках представляли уповноважені наркоматів)
Об'єднані наркомати	**4 наркомати:** «Іноземних справ», «Зовнішньої торгівлі», «Фінансів», «Вища рада народного господарства»	**5 наркоматів:** «Вища рада народного господарства», «Продовольства», «Праці», «Фінансів», «Робітниче-селянської інспекції»
Необ'єднані наркомати	**9 наркоматів:** «Землеробства», «Продовольства», «Праці», «Внутрішніх справ», «Юстиції», «Освіти», «Охорони здоров'я», «Робітниче-селянської інспекції», «Соціального забезпечення»	**6 наркоматів:** «Внутрішніх справ», «Юстиції», «Освіти», «Землеробства», «Охорони здоров'я», «Соціального забезпечення»

Протягом першої половини 1923 р. українські урядовці добиватися того, щоб наркомати іноземних справ та зовнішньої торгівлі перейшли з категорії злитих до категорії директивних (об'єднаних). Крім того, українське керівництво наполягало на тому, щоб наркомати праці, продовольства і робітничо-селянської інспекції відносилися до категорії необ'єднаних[54].

безумовно, не зустріне співчуття в національних республіках хоча б тому, що двопалатна система при наявності верхньої палати несумісна з радянським будівництвом, в крайньому разі, на даній стадії його розвитку». Цілком прогнозовано в проекті Договору про утворення СРСР від 30 грудня 1922 р. положення про Раду Національностей було відсутнє.

У радянській пропаганді наголошувалося на тому, що СРСР – це є союз рівноправних республік, а не спілка навколо центру єднання – Російської Федерації. То ж суть агітаційного вигляду СРСР можна представити *схемою 1* (конфігурацію і правопис схем розділу 16 наведено за кн.: *Александренко Г.* Конституція УСРР та СРСР / За ред. А.Л.Малицького. – Х., 1927).

Схема 1. **Принцип створення СРСР**[55]



Повноваження органів влади були задекларовані в Конституції СРСР лише в загальному вигляді й надалі уточнювалися в окремих законодавчих актах. До безпосереднього підпорядкування союзних органів належали такі сфери, як зовнішні зносини, укладення міжнародних договорів, договорів про вступ до Союзу нових республік, оголошення війни та укладення миру, встановлення зовнішніх кордонів Союзу, транспорт і зв'язок, зовнішня торгівля. Крім того, до безпосередньої компетенції союзних органів влади входило також ухвалення зовнішніх та внутрішніх позик для всього Союзу, надання дозволу на зовнішні та внутрішні позики союзним республікам, укладення концесійних договорів, затвердження єдиного державного бюджету, до складу якого входили й бюджети союзних республік, встановлення загальносоюзних податків і доходів, а також відрахувань від них, що йшли на потреби республіканських бюджетів, надання окремим галузям промисловості або підприємствам загальносоюзного значення. Останнє Кремль неодноразово використовував для підсилення централізації економічних і політичних процесів у наступні роки.

В інших сферах управління союзні органи влади встановлювали основні засади або формували систему їх функціонування. Це стосується й встановлення основ і загального плану розвитку народного господарства республік, формування загальних засад землеустрою та землекористування, основ судового устрою та судового процесу, цивільного і карного законодавства СРСР. Союзні органи влади формували підвалини законодавства про працю, народну освіту, охорону здоров'я тощо. Крім того, на найвищому союзному рівні мали вирішуватися суперечки між союзними республіками, затверджуватися та змінюватися основні засади Конституції СРСР[56].

Найвищим органом влади СРСР проголошувався з'їзд рад, у період між з'їздами рад – Центральний Виконавчий Комітет Союзу РСР, який складався з Ради Союзу та Ради Національностей. Між сесіями ЦВК СРСР вищою владою вважалася Президія ЦВК, до складу якої входили Президії Ради Союзу та Президії Ради Національностей. ЦВК СРСР та її Президія здійснювали законодавчу роботу, розв'язували питання взаємовідносин РНК СРСР з РНК союзних республік, слідкували за проведенням у життя Конституції СРСР тощо. Крім того, ці органи центральної влади мали право призупиняти рішення і постанови РНК СРСР і всіх органів влади (включно зі з'їздами) союзних республік. У свою чергу, ЦВК СРСР мав право скасувати рішення Президії ЦВК СРСР[57]. Чергові з'їзди рад мав скликати ЦВК СРСР один раз на рік[58]. У квітні 1927 р. до Конституції СРСР було внесено зміну – відтепер з'їзди рад СРСР скликалися один раз на два роки[59]. Передбачалася також можливість скликання надзвичайних з'їздів рад – за постановою ЦВК СРСР, Союзної Ради, Ради Національностей або ж за вимогою двох союзних республік. Введення такої норм мало слугувати доказом рівномірного врахування інтересів усіх суб'єктів СРСР.

Хоч у нормативних документах постійно підкреслювалася рівність усіх республік, система влади СРСР була побудована на домінуванні РСФРР. Адже Рада Союзу обиралася пропорційно до населення республік, в чому РСФРР мала беззаперечну перевагу, а Рада Національностей складалася з представників усіх союзних та автономних республік (по 5 від кожної з них) і по одному представникові від автономних областей. Тобто норми представництва союзних республік були ідентичними з автономними, що входили до складу однієї з республік. Наміри Х.Раковського добитися того, щоб у Раді Національностей були представлені лише суб'єкти Союзу РСР – союзні республіки, були засуджені як такі, що заважали представництву національностей на правах рівності. Тож і в цій палаті ЦВК СРСР абсолютну перевагу мала РСФРР, оскільки в її складі було чимало автономних республік та областей. Приміром, на початку 1927 р. до складу РСФРР входило 10 автономних республік і 13 автономних областей[60]. Таке нормування представництва республік у вищих органах влади СРСР призвело до парадоксальної ситуації: у середині 1920-х рр. керівництво надцентралізованої ВКП(б) досить часто виступало своєрідним захисником прав національних республік і, зокрема, України, намагаючись пом'якшити нехтування центральними органами влади її державних прав.

У радянській пропаганді постійно повторювалися тези про рівність усіх народів і союзних республік. Структуру вищих органів влади СРСР, функції яких ми описали вище, графічно зображено на *схемі 2*. У ній не зазначено пропорції представництва республік у кожному з названих вищих органів влади. Кількісні дані складу вищих органів влади СРСР вказано станом на 1927 р., а загалом вони змінювалися, причому така зміна залежала від кількості союзних республік у складі СРСР станом на той чи інший період і наявності в складі цих республік автономних національних утворень.

Основні важелі поточного управління радянською вертикаллю влади знаходилися у Ради народних комісарів СРСР, що визначалася як виконавчий та розпорядчий орган ЦВК СРСР. Склад РНК СРСР (перелік наркоматів і віднесення його до тієї чи іншої категорії) зазначено станом на 1927 р. у *схемі 3*. Звертаємо увагу на відсутність у цій схемі частини наркоматів, утворення яких було прерогативою кожної республіки. Формально вони не мали єдиного координуючого центру (необ'єднані наркомати).

Схема 2. **Організація вищих органів влади СРСР**[61]

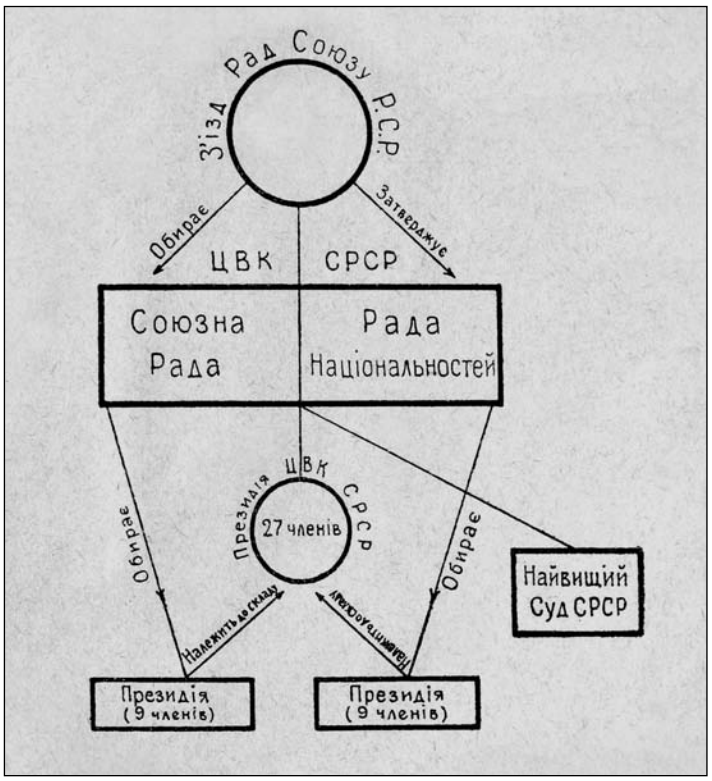
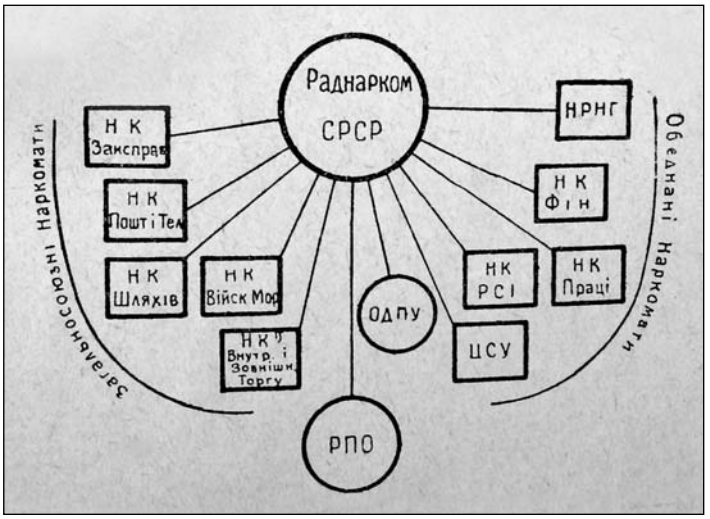


Схема 3. **Структура РНК СРСР**



Як видно зі схеми, у ній, крім наркоматів, зображені Рада праці та оборони (РПО) та Об'єднане державне політичне управління (ОДПУ). РПО СРСР формально мала повноваження постійної комісії при РНК СРСР. Її очолював Голова Раднаркому СРСР і до її відання належали розгляд і практичне проведення через відповідні органи в життя господарського та фінансових планів СРСР, розгляд питань оборони країни й уживання заходів для поліпшення військової справи, керування наркоматами СРСР у царині державного господарства та оборони СРСР тощо. Крім РПО, при Раднаркомі СРСР існували й інші постійні комісії, склад і функції яких не були закріплені в Конституції СРСР. Найважливішими з них у 1920-ті роки була Адміністраційно-фінансова комісія (насамперед підготовка проектів фінансових, бюджетних і податкових рішень РНК і РПО СРСР), Комісія законодавчих проектувань і Головний концесійний комітет[62].

Загальносоюзні наркомати не були залежними від РНК республік і не вели роботу безпосередньо з управлінськими структурами республік. Центральні органи об'єднаних наркоматів надавали директиви та загальні настанови своїм республіканським «тезкам», які вже й вели безпосередню роботу в республіці й фінансувалися з республіканського бюджету. Об'єднане державне політичне управління мало особливе становище. Його республіканська філія формально підпорядковувалася республіканським органам влади та звітувала перед ними, а водночас вона виконувала безпосередні накази московського центру. Зокрема, це стосувалося і формування кадрового складу. Слід зазначити, що така структура взаємин почала складатися ще до формального створення СРСР. Про особливе значення ОДПУ свідчить також і та обставина, що в першій Конституції СРСР йому, на відміну від кожного з інших наркоматів, присвячено окрему главу[63]. ОДПУ з його республіканськими розгалуженнями виконувало функцію цементування більшовицького тоталітарного режиму. Далеко не останнім завданням було й інформування центру щодо настроїв республіканського компартійно-радянського керівництва.

Саме у взаєминах між центральними наркоматами СРСР та УСРР виникало найбільше непорозумінь. Представники загальносоюзних органів з самого початку досить часто нехтували правами союзних республік. Часом сам факт розташування центральних органів влади СРСР у Москві заважав українським урядовцям відстояти інтереси республіки. Так, приміром, при розгляді питання бюджетних взаємовідносин з центром та економічного розвитку народного господарства республіки на березневому 1927 р. пленумі ЦК КП(б)У нехтування правами УСРР так допекло голову українського уряду Власа Чубаря, що у відповідь на чергове урізання фінансування України він не витримав і зауважив: «Коли ми захищали в союзних установах наш бюджет, у таких умовах, звичайно, виникла внутрішня думка – чи треба так гарно складати бюджет, коли в ньому буде все видно, щоб потім попасти під механічне скорочення? Ми провадили державну лінію, ми себе обмежували, складаючи бюджет без запасу і коли різали – різали по живому тілу»[64]. Висловлення В.Чубаря були цілком доречними, оскільки, наприклад, навіть з поданого РНК УСРР бюджету (який потім урізали) випливало, що видатки на одну душу населення в Україні найнижчі в СРСР, а зріст зарплатні – найменший. Для прикладу: загальні витрати на одну особу в УСРР становили 8 руб. 21 коп., у РСФРР – 8 руб. 44 коп., зріст зарплати за рік був запланований в Україні на 6,6%, а в Росії на 11,1% тощо[65]. Делегації УСРР вдалося схилити на свій бік багатьох відповідальних за ухвалення рішення діячів, не вистачило зовсім небагато

голосів. Тому М.Скрипник зауважив, що українські інтереси треба більш наполегливо обстоювати у Москві. Внаслідок того, що значна частина членів Бюджетної комісії ВЦВК СРСР від України залишалася вдома, «більшістю у 3-4 голоси провалюється питання, яке має для нас величезне значення»[66].

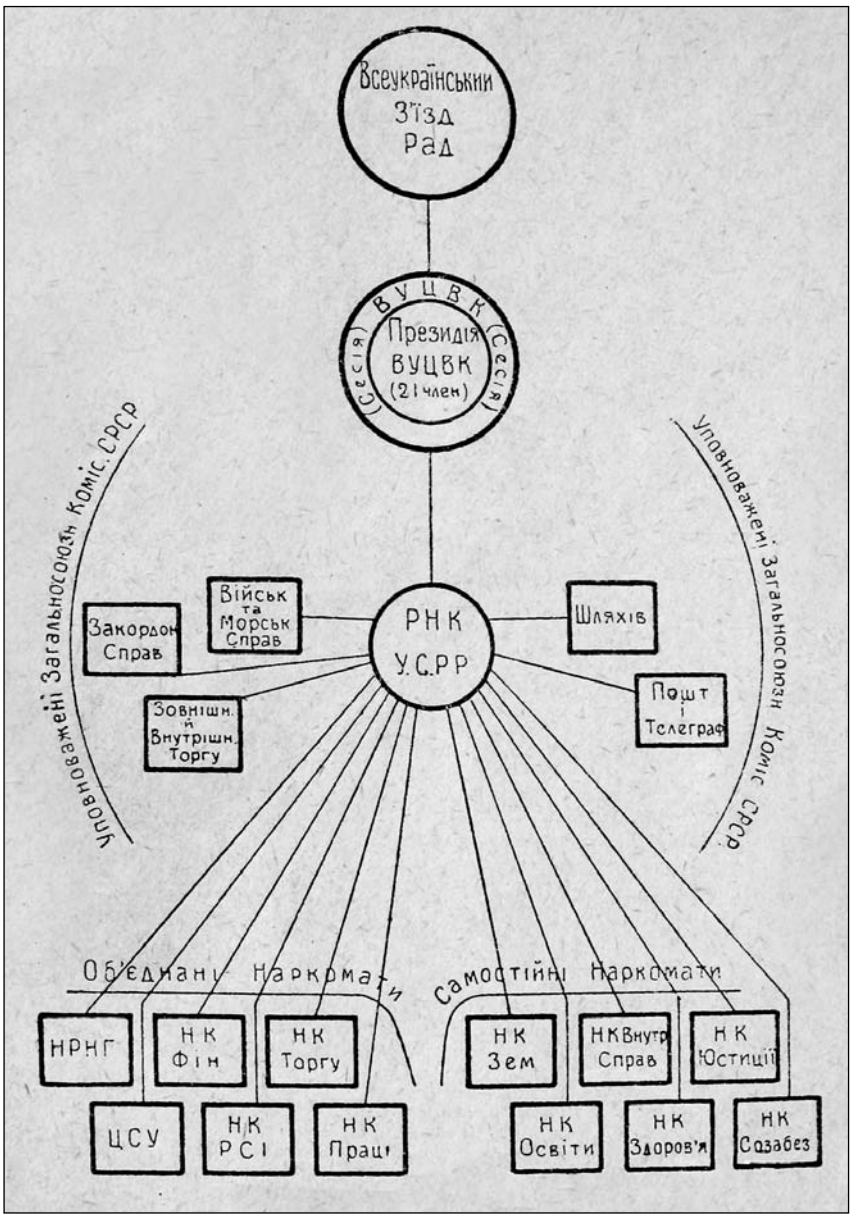
Централізація управління від самого початку існування радянської влади бачилася більшовицькими керманичами та господарниками єдино можливим шляхом розвитку. Приміром, ще наприкінці 1920 р. керівник уряду формально незалежної УСРР Християн Раковський наголошував: «Тенденція соціалістичної революції є політичний і економічний централізм»[67]. Однак з частковим переходом до економічних важелів управління державою керівництво УСРР, і Х.Раковський насамперед, усвідомило необхідність та економічну і політичну доцільність надання реальних повноважень республіканському керівництву.

На ситуацію з формуванням центральних органів влади значний вплив мав національний чинник. Оскільки одним із гасел більшовиків під час захоплення та встановлення власної диктатури було право націй на самовизначення, а СРСР проголошувався «добровільним об'єднанням рівноправних народів», то деяких формальностей доводилося таки дотримуватися. За Конституцією СРСР, національним республікам надавалося право на вихід з СРСР. Тому деякі ознаки центральної, а не територіальної влади в республіці збереглися навіть після остаточного встановлення тоталітарного ладу.

Всеукраїнський з'їзд рад (з 1935 р. – з'їзд рад УСРР, а з 1937 р. – Верховна Рада УРСР) офіційно залишався вищим органом влади України. Саме він обирав центральні виконавчі органи влади, зі складу його делегатів обирався ВУЦВК. У ст.6 Конституції УСРР 1919 р. (зі змінами від 1925 р.) та в ст.3 Конституції УСРР 1929 р. наголошувалося на тому, що «Українська соціалістична радянська республіка входить до складу Союзу радянських соціалістичних республік як незалежна (у конституції 1929 р. – суверенна. – *Авт.*) договірна держава»[68]. Слід наголосити, що ця термінологія («незалежна Україна у складі СРСР») була досить-таки вживаною в тогочасній пропаганді. Так, зокрема, М.Скрипник у 1928 р. у відкритому листі до Д.Лебедя підкреслював: «Українська Соціалістична Радянська республіка, як суверенна держава в складі єдиної Республіки, Союзу Радянських Соціалістичних Республік, ***і є і незалежна, і самостійна Україна*** (виділення наше. – *Авт.*). Виступати проти цього – це значило б лише допомагати Волобуєвим[69]. Навіть у 1937 р. голова РНК УСРР П.Любченко з під час доповіді на XIV Всеукраїнському з'їзді рад з приводу ухвалення Конституції УРСР 1937 р. виступав у ролі керівника незалежної держави, який вдячний за допомогу в завоюванні цієї незалежності «великому російському народу», а творцями цієї незалежності називає Леніна та Сталіна[70].

Наочно проілюструвати структуру центральних органів влади радянської України та їхню залежність від вищого органу – Всеукраїнського з'їзду рад – допоможе *схема 4*. Зауважимо, що зображений на ній принцип діяв до конституційної реформи кінця 1936 р., яка реально вступила в свої права лише після перших виборів Верховної Ради СРСР наприкінці 1937 р. Подається схема центральної влади зрізом на 1927 р. Згодом кількість «самостійних» наркоматів, тобто таких, яких не існувало на загальносоюзному рівні, зменшилася.

Схема 4. **Організація центральних органів влади Української СРР**[71]



Отже, у республіканській вертикалі влади формально діяв той же принцип, що і в загальносоюзній – у період між Всеукраїнськими з'їздами рад найвищим органом влади був ВУЦВК (з лютого 1935 р. – ЦВК УСРР), а в період між його сесіями «вищим законодавчим, виконавчим та розпорядчим органом УССР» була Президія ВУЦВК. Кількісні характеристики ВУЦВК не були сталими. Наприклад, на VIII Всеукраїнському з'їзді рад (січень 1924 р, перший після утворення СРСР) було обрано ВУЦВК у складі 251

особи, на XI (травень 1925 р.) – 300 осіб, на X (квітень 1927 р.) – 3030, на XI (травень 1929 р.) – 315, на XII (березень 1931 р.) – 427 осіб[72] тощо. Беззмінним головою ВУЦВК з 1919 р. був Г.Петровський.

При ВУЦВК створювалися комісії. Про місце і значення Центральної адміністративно-територіальної комісії (ЦАТК) уже йшлося вище. Крім того, значний вплив на розвиток УСРР мала Центральна бюджетна комісія, що складалася з представників центральних відомств і губернських (з 1925 р. – окружних) виконкомів і готувала аналіз та показники як республіканського, так і місцевих бюджетів. Непересічну роль в історії України зіграла Центральна Комісія у справах національних меншин (ЦКНМ), що діяла до 1934 р. і сприяла тому, що, як у травні 1931 р. із задоволенням констатував М.Скрипник, «Рада Національностей СРСР дійшла висновку, що на Україні забезпечення національних меншин стоїть ширше, глибше й розвиненіше, аніж у будь-якій іншій республіці»[73].

Виконавчим органом ВУЦВК була Рада народних комісарів України, що координувала та організовувала роботу всіх виконавчих центральних установ, здійснювала поточне керівництво республікою. Раднарком УСРР мав право скасовувати й змінювати постанови комісій при ньому, народних комісаріатів та інших центральних установ, а також губернських виконкомів. До складу РНК УСРР входив голова РНК, його заступники і народні комісари об'єднаних та необ'єднаних наркоматів, які мали право ухвального голосу (у випадку відсутності наркома право ухвального голосу отримував його заступник). Уповноваженим загальносоюзних наркоматів чи іншим особам право ухвального голосу надавалося спеціальною постановою ВУЦВК[74]. Як приклад, можна навести постанову ВУЦВК про включення до складу РНК УСРР з правом ухвального голосу керівника ЦСУ С.Мазлаха[75]. У разі, коли спеціальна постанова не ухвалювалася, уповноважені союзних наркоматів, як і голова ДПУ УСРР, керівник ЦСУ УСРР і голови комісії розгляду законодавчих проектів, Адміністраційно-фінансової комісії, Державної планової комісії, концесійної Комісії, керуючий справами РНК УСРР і голова Української економічної наради, брали участь у засіданнях РНК із правом дорадчого голосу[76]. Щоправда, така норма щодо керівництва ДПУ в Україні фактично не діяла – уповноважений ОДПУ в Україні В.Балицький одночасно з цим від 1923 до грудня 1930 р. (тобто до ліквідації НКВС УСРР як наркомату) обіймав посаду наркома внутрішніх справ. Зазначимо, що саме через зазначені вище комісії та Українську економічну нараду РНК УСРР здійснювалося планування та управління українською економікою.

До приходу на посаду генерального секретаря ЦК КП(б)У Л.Кагановича радянські органи влади, зокрема Президія ВУЦВК і Раднарком УСРР, відігравали значну роль в управлінні Україною. Хоча ця роль дещо послабла після від'їзду з України такого масштабу діячів, як Х.Раковський і М.Фрунзе. З приходом Кагановича вектор ухвалення рішень категорично змістився в бік політбюро ЦК КП(б)У. Звичайно, це не могло задовольнити тих представників компартійно-радянського керівництва, які не вважали порожнім папірцем записані в Конституції права УСРР як союзної республіки та повноваження радянських (у тому числі й центральних) органів влади. Невирішеність цих суперечностей і категорична підтримка Сталіним Кагановича змусила голову РНК В.Чубаря та голову Центральної контрольної комісії КП(б)У В.Затонського прохати Сталіна про від'їзд з України, а одного з керівних працівників РНК УСРР Власенка спонукала на об'єднаному засіданні пленуму ЦК КП(б)У та президії ЦКК КП(б)У відверто

заявити про те, що Каганович в Україні ліквідував радянську владу[77]. Звичайно, що далеко не всі розуміли небезпеку зосередження всіх владних функцій у компартійному апараті. Навіть деякі діячі з числа прихильників національного вектору розвитку УСРР сприйняли діяльність Кагановича в царині переформатування основних важелів влади як загрозу. Багато хто з них продовжував щиро вважати радянську Україну «незалежною договірною республікою».

Після зміцнення своєї влади Сталін доклав чимало зусиль, щоб централізувати економічне й уніфікувати культурне життя СРСР. Про повне використання Кремлем виголошеного в Конституції СРСР права загальносоюзних органів влади визначати галузі промисловості або окремі промислові підприємства такими, що мають загальносоюзне значення[78], свідчить поступове та неухильне скорочення відсотка необ'єднаних наркоматів і відповідне збільшення загальносоюзних. Цей процес наочно проілюстровано в табл.16.5.

Таблиця 16.5. **Динаміка змін наркоматів ССР та УСРР за категоріями**[79]

З'їзд рад (порядковий номер і дата)	Кількість наркоматів, їхні назви або внесені зміни		
	Загальносоюзні	**Об'єднані наркомати**	**Необ'єднані**
Конституція СРСР, введена в дію 6 липня 1923 р. та ратифікована II з'їздом рад СРСР (січень 1924 р.)	**5 наркоматів (31%):** «З військових і морських справ», «Шляхів сполучення», «Пошти та телеграфу», «Іноземних справ», «Зовнішньої торгівлі»	**5 наркоматів (31%):** «Вища рада народного господарства», «Продовольства», «Праці», «Фінансів», «Робітниче-селянської інспекції»	**6 наркоматів (38%):** «Внутрішніх справ», «Юстиції», «Освіти», «Землеробства», «Охорони здоров'я», «Соціального забезпечення»
III з'їзд рад СРСР (травень 1925 р.)	**5 наркоматів (31%)**	**5 наркоматів (31%):** *Замінено*: «Продовольства» на «Внутрішньої торгівлі»	**6 наркоматів (38%)**
IV з'їзд Рад СРСР (квітень 1927 р.)	**5 наркоматів (30%):** *Замінено*: «Зовнішньої торгівлі» на «Зовнішньої і внутрішньої торгівлі»	**6 наркоматів (35%):** *Додано*: «Центральне статистичне управління». *Замінено*: «Внутрішньої торгівлі» на «Торгівлі»	**6 наркоматів (35%)**
XII Всеукраїнський з'їзд рад та VI з'їзд рад СРСР (березень 1931 р.)	**6 наркоматів (37,5%):** *Додано*: «Водного транспорту». *Замінено*: «Зовнішньої і внутрішньої торгівлі» на «Зовнішньої торгівлі»	**6 наркоматів (37,5%):** *Виключено*: «Центральне статистичне управління». *Замінено*: «Торгівлі» на «Постачання» *Додано*: «Землеробства»	**4 наркомати (25%):** *Виключено*: «Внутрішніх справ» та «Землеробства»

Продовження табл.16.5

З'їзд рад (порядковий номер і дата)	Кількість наркоматів, їхні назви або внесені зміни		
	Загальносоюзні	**Об'єднані наркомати**	**Необ'єднані**
VII з'їзд рад СРСР (лютий 1935 р.)	**12 наркоматів (55%):** «З іноземних справ», «Оборони СРСР», «Внутрішніх справ», «Зовнішньої торгівлі», «Важкої промисловості», «Лісової промисловості» «Легкої промисловості», «Харчової промисловості», «Зернових та тваринницьких радгоспів», «Шляхів сполучення», «Водного транспорту», «Зв'язку»	**4 наркомати (18%):** «Землеробства», «Внутрішньої торгівлі», «Фінансів», «Внутрішніх справ»*	**6 наркоматів (27%):** «Місцевої промисловості», «Комунального господарства», «Юстиції», «Освіти», «Охорони здоров'я», «Соціального забезпечення»
Конституція СРСР 1936 р. (VIII Надзвичайний з'їзд рад СРСР, грудень 1936 р.); Конституція УРСР 1937 р. (XIV Надзвичайний з'їзд рад УСРР, січень 1937 р.)	**8 наркоматів (36%):** *Виключено*: «Внутрішніх справ», «Лісової промисловості», Легкої промисловості, «Харчової промисловості», «Зернових та тваринницьких радгоспів». *Додано*: «Оборонної промисловості»	**10 наркоматів (46%)** (союзно-республіканські): *Виключено*: «Внутрішньої торгівлі». *Додано*: «Лісової промисловості», «Легкої промисловості», «Харчової промисловості», «Зернових та тваринницьких радгоспів», «Юстиції», «Охорони здоров'я»	**4 наркомати (18%)** (республіканські): *Виключено*: «Юстиції», «Охорони здоров'я»

З табл.16.5 видно, що відбувалася постійна зміна назв і функцій наркомату, основною функцією якого було забезпечення продовольством. Ця динаміка змін прямо відображала економічні стосунки Кремля із селянством. Так, постановою ВУЦВК і РНК УСРР від 11 червня 1924 р. наркомат продовольства був ліквідований, а переважну частину його функцій було передано новоутвореному наркомату внутрішньої торгів-

* Особливістю 1935 р. була й обставина, що в змінах до Конституції СРСР НКВС було названо серед загальносоюзних наркоматів, а в змінах до Конституції УСРР – серед об'єднаних. Ця колізія пояснюється особливим значенням організованого в 1934 р. на місці колишнього ОДПУ загальносоюзного Наркомату внутрішніх справ, що мав особливе становище в управлінській вертикалі влади. Формальне віднесення НКВС до двох видів наркоматів зумовлено тим, що в складі РНК РСФРР не було передбачено посади наркома внутрішніх справ, а отже, у союзній Конституції він був названий серед загальносоюзних. Була внесена також примітка, що в усіх національних республіках, крім РСФРР, НКВС входить до складу республіканських РНК на правах об'єднаного комісаріату.

лі[80]. Це було викликано насамперед переходом до економічних стосунків у взаєминах із селянством. Бачимо, що з початком «великого перелому», коли економічні стосунки знову ліквідовувалися, термін «торгівля» було замінено на «постачання». У лютому 1935 р., після певного відступу, який деякі історики називають «неонепом», знову в назву цього наркомату повернулося слово «торгівля», яке знову-таки було вилучене з переліку за Конституцією СРСР 1936 р.: у країні «побудованого соціалізму» наркомат торгівлі було згадувати недоречно.

У зв'язку з аналізом стосунків українських органів влади з Кремлем слід згадати ще один орган влади УСРР, про який досить рідко згадується у документах. У ст. 8 Конституції 1919 р. (зі змінами від 1925 р.) зазначалося: «Взаємовідносини поміж найвищими органами влади УСРР і Союзу РСР, а також взаємовідносини між центральними органами УСРР і центральними органами Союзу РСР встановлюються Конституцією Союзу РСР». Поряд із цією статтею – примітка: «УСРР має свого Постійного Представника при Уряді СРСР»[81]. На цього представника, особливо в перші роки існування СРСР, як перед тим із часу утворення восени 1921 р. представництва УСРР при уряді РСФРР, покладалося чимало завдань щодо обстоювання економічних та політичних прав радянської України.

2 січня 1924 р. ВУЦВК та РНК УСРР ухвалили дві постанови. В одній із них говорилося про скасування постанови ВУЦВК від 14 вересня 1921 р. «Про Повноважного Представника УСРР в справах господарського будівництва при Робітниче-Селянському уряді РСФРР». Наголошувалося, що цю посаду слід вважати скасованою «з 6-го липня 1923 р. – від дня утворення Союзу РСР»* [82].

В іншій постанові йшлося про заснування Постійного представництва УСРР при уряді СРСР з метою «здійснення найтіснішого зв'язку Української Соціалістичної Радянської Республіки з Спілкою Радянських Соціалістичних республік і безпосереднього максимального виявлення в загальноспілковому будівництві політичних, економічних, культурних, побутових і подіб. особливостей і потреб УСРР, а також для захисту її інтересів»[83]. Представництво мало також здійснювати зв'язок між УСРР та РСФРР. Серед завдань поточної роботи називався обов'язок брати участь у законодавчій підготовці різного роду рішень центральних союзних органів влади, обмін інформацією в справах необ'єднаних наркоматів, виконання доручень уряду УСРР тощо. Аналіз поставлених завдань і методів їхнього вирішення спонукає зробити висновок, що постійне представництво було чимось середнім між посольством і наркоматом. За положенням РНК УСРР від 14 лютого 1925 р., постійний представник мав два заступники, до складу представництва входило економічно-правове бюро, секретаріат, адміністраційно-господарська частина. Усього штат Постійного представництва налічував 55 осіб[84]. На початку існування СРСР Україна, навчена гірким досвідом ігнорування власних потреб під час формальної дії союзного Договору УСРР та РСФРР від 28 грудня 1920 р., намагалася створити умови для обстоювання своїх інтересів. На якийсь час ситуація навіть поліпшилася, потреби України стали враховуватися більш повно. Однак зі зміцненням влади Сталіна Кремль розпочав наступ на права республік, а

* В українському оригіналі – «спілки». У середині 1920-х рр. термін «спілка» в україномовних варіантах уживався не рідше, ніж «союз».

радянські органи влади, у тому числі й центральні, втрачали вагу в системі розподілу владних повноважень. На перше місце відверто стає компартійний апарат.

Від середини 1930-х рр. ключове місце в системі централізованої влади посідають репресивно-каральні органи, що своїм впливом затьмарили навіть компартійний апарат. Така ситуація стала логічним продовженням еволюції каральних органів. Реформа ДПУ 1922–1923 рр. була спрямована на поліпшення іміджу цієї організації та взяття курсу на демонстративну законність. Водночас, як зауважує В.Окіпнюк, уже «на цьому етапі почав проявлятись певний конфлікт між концептуальними засадами реформи органів держаної безпеки, які проголошувалися, і фактичною практикою повернення ДПУ УСРР позасудових повноважень, зокрема, законодавчим закріпленням за ними права застосовувати адміністративну репресію»[85]. Формально перебуваючи в складі НКВС УСРР, ДПУ виявляло дедалі більше самостійності.

З утворенням СРСР і правовим оформленням Об'єднаного державного політичного управління (ОДПУ) як особливої структури в системі радянської влади, ДПУ УСРР було виведене зі складу НКВС і в республіканській системі влади напряму підпорядковано РНК УСРР. Водночас, за зауваженням В.Окіпнюка, «функції ДПУ УСРР почали визначатися нормами союзного законодавства та відомчими актами ОДПУ. Вплив республіканських державних інститутів на органи ДПУ поступово зменшувався»[86]. Протягом 1924–1928 рр., незважаючи на спроби демонструвати дотримання законності, поступово розширювалися функції ДПУ як органу, що відповідає за безпеку держави. До його повноважень входив політичний контроль, цензура друкованих видань, перевірка дотримання режиму таємності у листуванні партійних та радянських органів та інше. Приміром, ще в травні 1923 р. на закритому засіданні РНК УСРР пожежі було визнано діями політичного значення, а після ухвалення 4 квітня 1927 р. постанови Президії ЦВК СРСР на ОДПУ була покладена відповідальність за боротьбу з диверсією та за стан загальної протипожежної охорони підприємств державного значення. Отже, недбалість і халатність працівників, а, можливо, часом і фахова непідготовленість, наслідком якої ставали руйнування, вибухи, пожежі та інші надзвичайні ситуації, прирівнювалися до державних злочинів[87]. Передача цих та інших подібних повноважень до ДПУ сприяла посиленню його ролі в суспільстві.

Крім, так би мовити, «гласної» існувала ще й «негласна», тобто законодавчо неоформлена, діяльність ДПУ, яка після початку «великого перелому» допомогла сталінській верхівці втримати владу та досягти поставлених цілей. Вплив у 1920-х – на початку 1930-х рр. партійних органів на цей вид діяльності ДПУ так охарактеризував В.Окіпнюк: «Оперативна діяльність ДПУ УСРР, і передусім такі її важливі напрямки як розвідка та контррозвідка, негласний контроль за окремими категоріями громадян, на відміну від процесуальної, законодавчо не закріплювалися і регулювалися виключно відомчими нормативно-правовими актами. Останні, як правило, приймались в розвиток рішень чи постанов вищих партійних органів»[88]. Саме органи ДПУ, завдяки їхній добрій поінформованості щодо стану суспільства та відстеженню потенційно небезпечних діячів, зіграли вирішальну роль в успішному здійсненні сталінського плану колективізації й у створенні Голодомору в Україні. Крім того, завдяки своїй добрій поінформованості (країна була вкрита мережею секретних співробітників) органи ДПУ виконували «економічні» замовлення компартійного апарату. Так, лише на початку

1930 рр. було здійснено низку масових операцій ДПУ з вилучення в населення золота, валюти й інших цінностей тощо.

Після створення влітку 1934 р. на базі ОДПУ союзного наркомату внутрішніх справ, що посідав особливе місце в системі влади в СРСР, повноваження репресивно-каральних органів були ще більш посилені. Апарат НКВС, підкоряючись безпосередньо Й.Сталіну, на певний час став більш вагомим у вертикалі влади, аніж навіть компартійний апарат. Цьому сприяла висока дисциплінованість працівників НКВС, їхня інформованість щодо становища в суспільстві, здатність зберігати таємницю та швидко й без вагань виконувати накази верховного керівництва. Важливу роль відігравала також їхня незалежність від місцевого населення. Лише після смерті Сталіна компартійному апарату вдалося повернути собі контроль над органами державної безпеки.

3.3. Місцева влада

Підвалинами радянської влади, які, власне, й зумовили її назву як «радянської», були низові ради. В Україні це були сільради та міськради, де на виборах діяли норми прямої демократії. Наймасовішою низовою владною структурою була сільрада, і через це державній владі отримати контроль над нею було найважче. Права сільради значно зросли після утворення СРСР, хоча це й не стало його прямим наслідком. Сільрада могла суттєво впливати на життя села під час активної фази непу, особливо після зменшення, а потім і ліквідації адміністративних повноважень комнезамів і перетворення їх на громадські організації. Сільрада, як і міськрада, в умовах постійних змін в адмінподілі була однією з найбільш сталих одиниць. Кількість мінімального населення для створення сільради збільшилася у порівнянні з положенням 1920 р. і становила 1000 мешканців. Однак згодом правила були дещо лібералізовані. Для особливих випадків, і зокрема для створення національної сільради, мінімальна кількість населення була зменшена від 1000 до 500 осіб. Дозволялося також створення сільради з меншою, аніж 1 тис. осіб, кількістю у разі географічної віддаленості населених пунктів від центрального селища більш ніж на 3 км (до жовтня 1925 р. того часу діяла норма в 3-5 км)[89].

Протягом 1920 – середини 1930-х рр. сільради мали стійку тенденцію до збільшення кількості. Якщо врахувати, що за переписом 1926 р. в Україні налічувалося 54 470 сільських населених пунктів[90], що об'єднувалися у 10 733 сільських рад[91], то можна сказати, що в середньому одна сільрада об'єднувала 5 населених пунктів.

Державними службовцями слід вважати лише членів виконавчих органів сільради. Такими за Положенням про сільради від 28 жовтня 1925 р. у селах з кількістю понад 3 тис. мешканців визначалася президія у складі трьох осіб – голови сільради, його заступника та секретаря або двох, якщо секретар не є членом сільради. У селах з кількістю населення менше ніж 3 тис. обирали голову сільради та секретаря, причому секретар міг не бути членом сільради[92]. Отже, на сільради з населенням понад 3 тис. виділялося (за місцевим бюджетом) три оклади державних службовців, з кількістю мешканців менше 3 тис. – два оклади[93]. У жовтні 1927 р. положення про сільради було дещо змінене. Президія сільради тепер утворювалася у будь-якому випадку, а от в сільрадах з населенням понад 5 тис. кількість членів президії за рішенням рай-

виконкому можна було збільшити до дев'яти, причому кожен з них мав брати участь в роботі не менш як одної комісії (див. *схему 5а*)[94]. Однак кількість передбачених в бюджеті посад не змінилася. У Положенні зазначалося, що інші члени сільради, у тому числі й члени президії та учасники різноманітних комісій, «виконують свої обов'язки безоплатно»[95]. Водночас у положенні 1927 р. наголошувалося на тому, що у разі, «коли це визнає за потрібне районовий виконавчий комітет», матеріальне утримання можна надавати й заступнику голови сільської ради та членам президії[96].

Як частина виконавчої гілки влади на селі, існував інститут уповноважених сільради. Їх обирали зі складу депутатів сільради у відокремлених від центру сільради селах, в яких мешкало не менше 100 осіб. Уповноважені не лише транслювали розпорядження сільської ради, а й могли мати деякі адміністративні права. Зокрема, спеціальним рішенням сільської ради їм надавалося право надавати довідки і посвідчення мешканцям підпорядкованої їм території[97].

З 1924 р. з'явилася ще одна категорія службовців, відповідальних за виконання державної політики на селі, – сільські виконавці. Положення про сільських виконавців було ухвалене 9 липня 1924 р. Втіленням цього положення у життя влада напівпримусово втягувала в свою орбіту найширші верстви села. За допомогою сільвиконавців влада сподівалася якомога щільніше охопити село й поглибити контроль над ним. В одній з роз'яснювальних брошур так описувалася роль сільвиконавця на селі: «Щоб не трапилося на селі – злочин, пожежа, крадіжка; щоб не відбулося на селі – збори, урочисте свято, вибори тощо, перша про це має знати людина, що червона стрічка на руці відзначає її від всіх інших селян. Це – сільвиконавець. Але його сільрада настановила на цю посаду не тільки, щоб знати про всі події на селі. Він повинен ще й вживати відповідних заходів, залежно від події»[98].

Сільвиконавців призначала сільська рада з числа фізично здорових осіб, переважно чоловічої статі, віком від 18 до 45 років, які постійно мешкали у даному селі. З приводу жінок зазначалося, що їх «притягають до виконання обов'язків сільвиконавців лише в тім випадку, коли сільрада визнає це за необхідне»[99]. Сільвиконавцем не призначалися члени родин червоноармійців і міліції, учні та ті селяни, які брали участь у радянських, партійних, профспілкових, протипожежних та інших організаціях. Отож, на сільвиконавців не призначали тих, хто вже перебував під контролем радянської влади чи працював на її зміцнення. З іншого боку, сільвиконавцем не могли стати позбавлені виборчих прав мешканці, тобто ті, кого радянська влада вважала своїми ворогами. Але це вже були не «звільнені» від обов'язків сільвиконавця, а «позбавлені» такого права. Таких обкладали спеціальним податком за те, що вони не відпрацьовують сільвиконавцем[100]. Упровадженням інституту сільських виконавців держава намагалася зміцнити своїй вплив на більшу частину села й ізолювати потенційно небезпечних селян.

На посаду призначала сільрада. Спочатку вона розподіляла всі підзвітні їй господарства селян на окремі території («участки») з 10-15 (у 1930 р. – 20-50) дворів таким чином, щоб з кожної такої ділянки можна було обрати приблизно рівну кількість молодших сільських виконавців. Над ними стояв старший сільський виконавець, яким могла стати лише грамотна особа (щоб складати протоколи). Сільрада і в цьому випадку розділяла територію таким чином, щоб на кожного старшого сільського виконавця припадала приблизно рівна кількість підпорядкованих йому молодших,

але не більше десяти. Після такого розподілу територій складався список тих, хто зобов'язаний був відробити цю повинність. Кожен кандидат ставав сільвиконавцем наступного разу лише після того, коли усі інші вже раз побували на цій посаді. Про те, що це була повинність, свідчить та обставина, що за відмову селян карали так само, «як за відмову від виконання натуральних відбутків»[101].

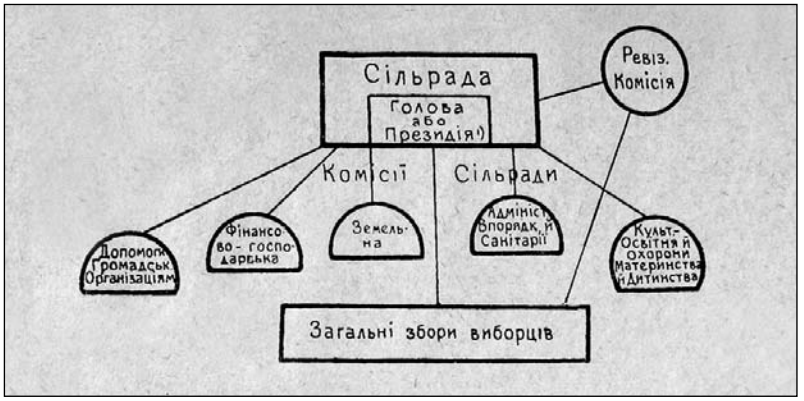
Суть обов'язків цього найнижчого рівня державного службовця полягала в наступному. Протягом терміну перебування на посаді (3-4 місяці) сільвиконавці виконували накази двох інстанцій – сільради та начальника районної міліції. До їхніх функцій також входило наглядати за порядком, повідомляти міліцію чи сільраду про всілякі негаразди та злочини, скоєні на їх території, тощо. Найпривабливішим для більшовицького керівництва у процесі встановлення диктатури були такі обов'язки сільських виконавців: «Повідомляти голову Сільради й начальника міліції про всіх прибуваючих до селища сторонніх громадян, а також про випадки гонки самогону, дезертирів та, взагалі, про всіх підозрілих, на їх думку, осіб... Допомагати відповідним органам виявляти неплатників податку, що укривають земельну площу і т. п.». Із вказаного можна зробити висновок, що компартійно-радянська влада розглядала сільвиконавців як секретних співробітників (сексотів). Щоб у цьому не залишилося сумнівів, можна процитувати ще один пункт із обов'язків сільвиконавців: «виконувати інші обов'язки, покладені на сільвиконавців чинним законодавством та спеціально виданими для цього інструкціями НКВС»[102]. За невиконання своїх обов'язків сільвиконавець «адміністративним порядком штрафується, притягається до примусової праці, або навіть заарештовується»[103].

Само по собі вперте невиконання обов'язків, особливо пов'язаних із доносами, ставило під сумнів лояльність того чи іншого мешканця до радянської влади. Слід також додати, що навіть за сумлінне виконання обов'язків плати сільський виконавець не отримував, але користувався деякими пільгами. Зокрема, під час виконання обов'язків та шість місяців потому він звільнявся від громадських робіт, його не можна затримати без повідомлення про те сільської ради. Крім того, визначаючи сільвиконавця «як урядову особу, уряд дбає за те, щоб обороняти його інтереси як сільського активіста» – йдеться про компенсації та пільги сільвиконавцю чи його родині в разі його каліцтва чи смерті від «глитайського терору»[104]. Отже, влада створила собі ще загін спільників і визначила супротивників напередодні масової колективізації села. Сільські виконавці складали вагому частину сумнозвісних сільських «активістів» періоду масової колективізації та реквізиції усього продовольства у 1932–1933 рр.

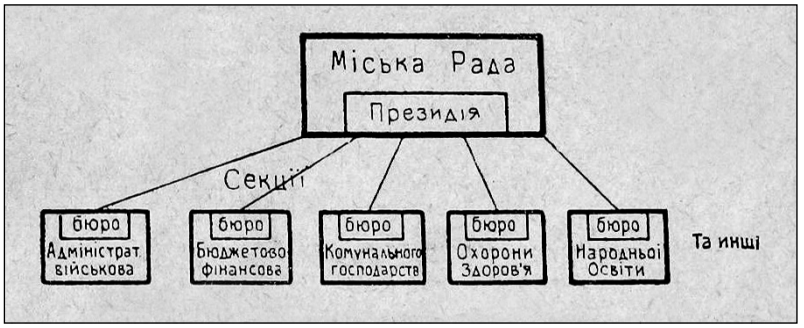
Наступними після підпорядкованих сільраді співробітників у гілці державної влади були службовці районного рівня. Як адміністративно-територіальна одиниця район був менш стабільним від сільради. Але це лише стосувалося величини та кількості районів. Як одиниця у системі адмінподілу район існує беззмінно від 1923 р. і донині. Постійним змінам у міжвоєнний період піддавалася лише найвища ланка місцевого самоврядування. А найбільш сталим у міжвоєнні роки виявився окружний поділ, Тому саме на прикладі вертикалі «округ – район (або міськрада) – сільрада» і подається модель місцевого територіального управління УСРР (див. *схеми 5а-5г*). Ця модель характеризує організацію місцевих органів влади станом на 1927 р. Зі змінами адмінподілу відповідно змінювалися й кількість і функції управлінських посад для місцевого управління. Але сама схема організації радянської влади на місцевому рівні,

Схема 5. **Організація місцевих органів влади станом на початок 1927 р.**[105]

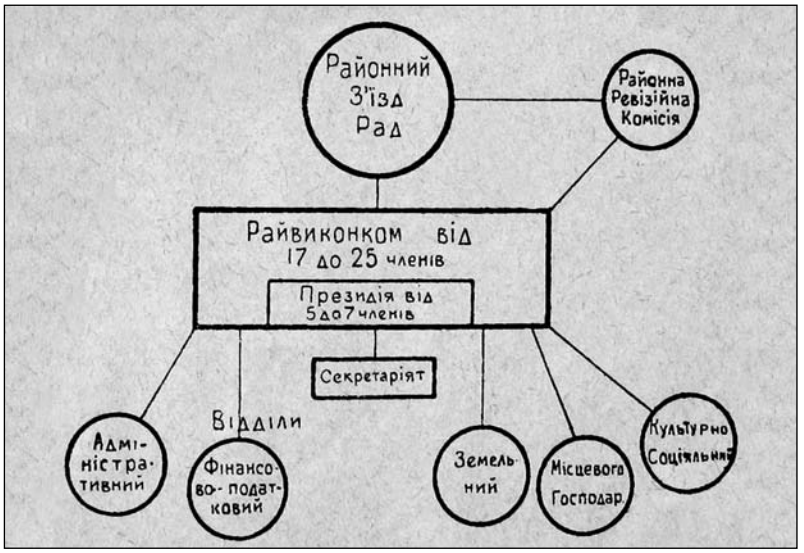
5 а. **Низова влада на селі – сільрада**



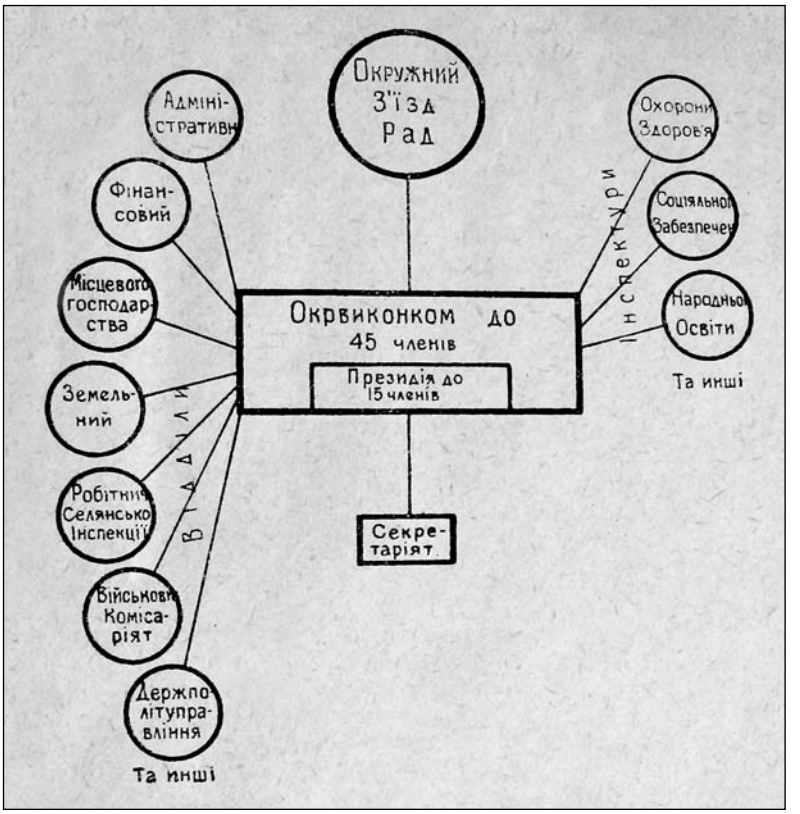
5 б. **Низова влада в місті – міськрада**



5 в. **Місцеве державне управління на районному рівні**



5 г. **Організація місцевого управління на окружному рівні**



втім, як і на центральному, залишалася незмінною до грудня 1936 р., а фактично до 1938 р. Додамо, що у низових органах влади мало що змінилося й після конституційної реформи 1936 р. (в Україні нова Конституція була ухвалена у січні 1937 р.).

Нагадаймо: вибирати та бути обраними до складу міськрад чи сільрад, а отже, й у вищі від них органи влади могли далеко не всі. З часом норма щодо «позбавленців» ставала вже зайвою – у сформованій тоталітарним режимом державі реально ніхто не міг наважитися на голосування проти «блоку комуністів і безпартійних». У лютому 1935 р. в газетах було опубліковане коротке повідомлення про те, що відбувся пленум ЦК ВКП(б), який запропонував змінити процедуру виборів: замінити нерівні вибори рівними, багатоступеневі – прямими, відкриті – закритими. Пленум ЦК запропонував внести у порядок денний чергового Всесоюзного з'їзду рад питання про відповідні зміни в Конституції СРСР. Одразу після пленуму ЦК відбувся VII Всесоюзний з'їзд рад, який створив конституційну комісію під головуванням Й.Сталіна. 5 грудня 1936 р. Надзвичайний VIII з'їзд рад СРСР затвердив нову Конституцію. У ній проголошувалося, що в країні побудовано соціалізм. Багатоступеневі вибори до органів влади замінювалися прямими за таємного голосування. Селяни діставали рівні з робітниками права обирати й бути обраними в усі органи влади. Виборчі округи в містах вимагалося тепер формувати не за виробничими одиницями, а, як і на селі, за місцем проживання ви-

борців. Система функціонування влади теж ставала іншою: з'їзди рад різного рівня замінювалися інститутом сесійних засідань місцевих і Верховних Рад (республіки та Союзу). Нові ради набули зовнішніх рис парламентської влади.

Подібна еволюція влади була закономірною. Положення Основного закону мусили відповідати діючій з березня 1919 р. партійній програмі, а в ній наголошувалося, що позбавлення громадян політичних прав потрібне тільки як тимчасовий захід боротьби зі спробами експлуататорів відстояти або відновити свої привілеї. Вказувалося в програмі РКП(б) 1919 р. й на те, що «деяка» перевага в органах влади за пролетаріатом порівняно з «дрібнобуржуазними» верствами села є тимчасовою. Після проголошення перемоги соціалізму потрібно було відмовлятися від поділу населення за класовою ознакою під час формування органів влади.

Принципові зміни в конституційних нормах не позначилися на реальній владі. Ради не були самостійною владою в своїй традиційній формі та не могли стати нею в парламентській формі. Контроль над державою та суспільством здійснював підвладний ЦК ВКП(б) апарат, про який у «конституції соціалізму, що переміг», навіть не згадувалося. Щоправда, у Конституцію СРСР 1936 р. уперше ввійшло положення про Комуністичну партію, яка «являє собою керівне ядро всіх організацій трудящих, як громадських, так і державних»[106]. Це декларативне положення не мало нормотворчої сили і жодною мірою не розкривало диктаторської суті пануючої в країні системи влади.

Коли Надзвичайний VIII з'їзд рад СРСР затверджував новий Основний закон, було оголошено, що вибори до Верховної Ради відбудуться «найближчим часом». Насправді вони відбулися тільки 12 грудня 1937 р. Річна відстрочка виявилася потрібною, щоб належним чином підготувати до виборів номенклатуру і самих виборців. «Революція згори» повинна була завершитися велетенською кадровою чисткою. «Зачистка» мала на меті вберегти одноособовий контроль Сталіна над партією і суспільством від будь-яких випадковостей. Спроба багатьох представників компартійно-радянської верхівки скористатися механізмом таємного голосування для усунення диктатора зі складу ЦК на XVII з'їзді ВКП(б) виявилася невдалою. Вона показала, однак, зростаюче невдоволення керівних кадрів партії сваволею генсека.

Після ухвалення нової Конституції СРСР з'явилася можливість зробити компартійно-радянський апарат співучасником спрямованого проти нього ж терору. Скасуванням «ручної» системи виборів Сталін викликав вогонь на всю очолювану ним вертикаль влади. Справді вільні вибори являли собою величезну загрозу для апарату, який давно звик не відчувати залежності від електорату.

Сталін не міг бути диктатором, спираючись тільки на ДПУ–НКВС. Він потребував підтримки з боку апарату. Щоб дістати її, генсек поставив апаратників перед перспективою вільних виборів. Тільки він, контролюючи органи державної безпеки, міг відвернути загрозу появи на всіх щаблях радянського апарату влади нових людей. Апаратники повинні були згуртуватися навколо генсека і разом зустріти ту загрозу, яку несла з собою для них нова конституція. Кожний розумів, що допомога у проведенні виборів може здійснюватися тільки у звичних для чекістів формах – шляхом дальшого розгортання державного терору. Ті, хто не погоджувався запрограмовано діяти в ситуації, створеній генсеком, мусили згоріти у вогні терору. Бажаючих зайняти їхні місця не бракувало.

У лютому-березні 1937 р. відбувся пленум ЦК ВКП(б). Сталін заявив на ньому, що країна опинилася у небезпечному становищі через підступну діяльність саботажників, шпигунів і диверсантів. Він звинувачував «безтурботних, добросердних і наївних керівних товаришів», які нібито втратили здатність розпізнавати ворога. Їм протиставлялися рядові члени партії, які могли підказати «правильне рішення». Це був майже відвертий заклик до бунту проти керівників з великим, часто дореволюційним партійним стажем.

Заклик вождя не дав істотних результатів. Під час перевиборів партійних комітетів, проведених за вказівкою секретаріату ЦК ВКП(б) у березні-квітні 1937 р., старі кадри здебільшого залишилися на своїх посадах. Тоді чистку партійних органів взяв на себе НКВС СРСР на чолі з М.Єжовим.

Лютнево-березневий пленум ЦК ВКП(б) 1937 р. розпочав Великий терор. У ході терористичних кампаній, які змінювали одна одну, сотні тисяч людей були знищені фізично, а мільйони – морально, шляхом примушування до співробітництва з органами державної безпеки, публічного засудження «ворогів народу», вимушеної подачі неправдивих свідчень проти співробітників, знайомих і рідних.

Було покладено край розмовам про висування альтернативних кандидатур на виборах у Верховну Раду, які точилися під час обговорення проекту нової конституції. Виборчі комісії зобов'язувалися реєструвати тільки одного кандидата від «блоку комуністів і безпартійних». Сама думка про висування незалежного кандидата оголошувалася антирадянською, що підпадало під відповідну статтю Карного кодексу.

Практика демократичних виборів вимагала, щоб у бюлетені друкувалися варіанти рішень. Виборець мав виявити свою волю активно, тобто позначкою у бюлетені. Організатори виборів не відступили від цієї практики. У примітці на бюлетені містилася така рекомендація: «Залиште прізвище одного кандидата, за якого Ви голосуєте, решту викресліть»[107]. Примітка, на перший погляд, була безглуздою, тому що в бюлетені друкувалося тільки прізвище кандидата від блоку комуністів і безпартійних. Та вона мала прихований смисл. Відвідувати кабінку для таємного голосування було потрібно тільки тим, хто мав намір викреслити прізвище кандидата від блоку комуністів і безпартійних. Кабінка ставала тестом на лояльність режиму.

Організатори виборчої кампанії потурбувалися про забезпечення належної явки. Виборці передавалися у розпорядження величезної армії агітаторів, яка рекрутувалася за виробничою ознакою з їхнього середовища. Виробничий підхід до формування агітаторських колективів дисциплінував їх, оскільки на підприємствах і в установах всі перебували в економічній залежності від держави. Виборці стали залежними від держави й на селі, тому що працювали в державних радгоспах або в одержавлених колгоспах. Агітатор особисто відповідав за те, щоб усі його виборці проголосували. Щоб вони проголосували як належить, відповідали вже не агітатори. Тут перше слово у створенні відповідної обстановки переходило до органів державної безпеки. Виборчий бюлетень народу довірили тільки тоді, коли довели його терором до жалюгідного стану. У розпал репресій майже не знаходилося сміливців, котрі наважилися б скористатися кабінкою для таємного голосування, щоб викреслити прізвище кандидата від «блоку комуністів і безпартійних».

Посилання до розділу 16

1 *Обращение* Президиума Центрального исполнительного комитета СССР ко всем народам и правительствам мира в связи с образованием Союза Советских Социалистических Республик. 13 июля 1923 г. // Образование СССР: Сб. док. 1917–1924. – М., 1949. – С399.
2 *Сталин И.* Сочинения. – Т.12. – С.47.
3 Там само. – Т.13. – С.110.
4 *Боєчко В., Ганжа О., Захарчук Б.* Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – К., 1994. – С.54.
5 *ЦДАВО* України. – Ф.3. – Оп.1. – Спр.1953. – Арк.14-23.
6 *Національні* відносини в Україні в XX ст.: Зб. док. і матеріалів. – К., 1994. – С.120.
7 *Боєчко В., Ганжа О., Захарчук Б.* Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – С.58.
8 *Тезисы* пленума ЦК КП(б)У об итогах украинизации. – Минск, 1926. – С.14.
9 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.20. – Спр.2673. – Арк.94.
10 Там само. – Арк.32.
11 *Російський* державний архів соціально-політичної історії. – Ф.81. – Оп.3. – Спр.120. – Арк.57.
12 *Беседа* тов. Сталина с украинскими писателями от 12 февраля 1929 г. // Harvard Ukrainian Studies. – 1992. – Vol.XVI, №3/4. – P.382. Публікацію документа російською та англійською мовами і супровідні коментарі до нього підготував Л.Максименков. Він посилається (с.427 у вказаному журналі) на фонд Й.Сталіна з архіву, що нині має назву Російський державний архів соціально-політичної історії (РДАСПІ. – Ф.558. – Оп.1 – Спр.4490. – Арк.1-37).
13 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.6. – Спр.48. – Арк.64.
14 Там само. – Арк.65.
15 *Боєчко В., Ганжа О., Захарчук Б.* Кордони України: історична ретроспектива та сучасний стан. – С.69.
16 *Короткі* підсумки перепису населення України 17 грудня року 1926. Національний і віковий склад, рідна мова та писемність населення. – Х., 1928. – С.18.
17 *Конституція* УСРР та АМСРР. – Х., 1928. – С.8; Конституції і конституційні акти України – історія і сучасність. – К., 2006. – С.67.
18 *Всесоюзная* перепись населения 1937 года: Общие итоги; Сб. док. и матеріалів. – М., 2007. – С.108.
19 *Про новий* адміністраційно-територіальний поділ України // ЗУ. – 1923. – №45. – Ст.564.
20 *Про підсумки* та чергові завдання районування України // Там само. – №46. – Ст.580.
21 *Адміністративна* карта Української Соціалістичної Радянської Республіки. Територіальний поділ за двохступеневою системою врядування. Видання Центральної Адміністративно-територіальної комісії. Адміністративні межі на 25 травня 1931 р. – Х., 1931.
22 *Про новий* адміністраційно-територіальний поділ України // ЗУ. – 1923. – №45. – Ст.564.
23 *Загальні* підсумки населення за переписом 17.XII.1926 р. // Україна: Стат. щорічник на 1928 р. – Х., 1928. – С.16.
24 *Пояснення* до розділу «Політична статистика» // Україна: Стат. довід. 1929. – Х., 1929. – С.13.
25 *Адміністративна* карта Української Соціалістичної Радянської Республіки. Територіальний поділ за двохступеневою системою врядування. Видання Центральної Адміністративно-територіальної комісії. Адміністративні межі на 25 травня 1931 р. – Х., 1931.

26 *Адміністративно-територіальний* поділ та населення УСРР по областях // Народне господарство УСРР: Стат. довід. – К., 1935. – С.8.
27 І. *Кульчицький С.* Демографічні наслідки голодомору 1933 р. в Україні. ІІ. *Єфіменко Г.* Всесоюзний перепис 1937 р. в Україні: Док. і матеріали. – К., 2003. – С.96-115.
28 Пояснення до розділу «Політична статистика» // Україна: Стат. довід. 1929. – Х., 1929. – С.13.
29 *Якубова Л.* Національне адміністративно-територіальне будівництво в УСРР (20-ті – перша половина 30-х рр. ХХ ст.) // Пробл. історії України: Факти, судження, пошуки: Міжвідом. зб. наук. праць. – К., 2004. – Вип.12. – С.203.
30 Дані на початок 1936 р. наведені за: *Довідник* адмінтерподілу УСРР за станом на 15 грудня 1935 р. – Х., 1936. – С.210-211.
31 *Про скасування* губерень і перехід на триступеневу систему управління» // ЗУ. – 1925. – №11, відділ 1-й. – Ст.88. – С.188-189.
32 *Про адміністраційно-територіальні* комісії // Там само. – №6-7, відділ 1-й. – Ст.49. – С.100.
33 Там сам. – С.190.
34 Конституцію 1919 р. див.: *Конституція* Української Соціалістичної Радянської Республіки // Конституції і конституційні акти України – К, 2006. – С.55; Це положення без змін збереглося і після внесення до Конституції змін у 1925 р., що пристосовували УСРР до статусу союзної республіки: *Конституція* Української Соціалістичної Радянської Республіки // Конституція АМСРР та УСРР – Х., 1928. – С.7; Конституцію 1929 р. див.: *Конституція* (Основний закон) Української Соціалістичної Радянської Республіки // Конституції і конституційні акти України – К., 2006. – С.65.
35 *КПСС* в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – Изд. 8-е. – М., 1971. – Т.ІІ. – С.77.
36 Там само.
37 *Про виборчі* права громадян і порядок проведення виборів // ЗУ. – 1924. – №34, відділ 1-й. – Ст.235. – С.677.
38 Про сутність реформування ДПУ див.: *Окіпнюк В.Т.* Державне політичне управління УСРР (1922–1934): історико-юридичний аналіз. – К., 2002. – С.18-62.
39 *Про виборчі* права громадян і порядок проведення виборів // ЗУ. – 1924. – №34, відділ 1-й. – Ст.235. – С.665-666.
40 *Витяг* з інструкції НКВС «про релігійні об'єднання, культове майно та службовців релігійних культів» із зауваженням до неї // Радянське будівництво: Порадник для низового робітника на районі та селі. – К., 1926. – С.78-85.
41 *Про виборчі* права громадян і порядок проведення виборів // ЗУ. – 1924. – №34, відділ 1-й. – Ст.235. – С.665-666.
42 *Окіпнюк В.Т.* Державне політичне управління УСРР (1922–1934): історико-юридичний аналіз. – С.43.
43 Там само. – С.666.
44 ЗУ. – 1923. – №33, відділ 2-й. – Ст.274. – С.519.
45 *Фалькевич И., Житловский И.* Селянство и местные органы власти. Сельсоветы, райисполкомы, окрисполкомы. – Х., 1925. – С.25.
46 *Положення* про районові з'їзди рад та районові виконавчі комітети // ЗУ. – 1924. – №33, відділ 1-й. – Ст.232. – С.648.
47 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.87.

48 *Конституція* УСРР. – Ст.24 // Резолюції Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.321, 365.

49 *Основной* закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик. – Ст.9 // *Палиенко Н.И.* Конфедерации, федерации и Союз Социалистических Советских Республик. – О.: Госиздат. – С.62. Така сама норма існувала й у проектах Конституції СРСР, що розглядалися компартійним керівництвом на засіданні політбюро ЦК РКП(б) у грудні 1922 р. (див.: *Проект* текста Конституции СССР, принятый Подкомиссией Комиссии Пленума ЦК РКП(б) (не ранее 5 – не позднее 16 декабря) // На пути к «социалистическому унитаризму»: (Из новых документов 1922 г. по истории образования СССР) // Отечественная история. – 1992. – №4. – С.103); Ця ж норма була запроваджена й у Договорі про створення СРСР, що був ухвалений в основному на I з'їзді рад СРСР. Див.: *Договор* об образовании Союза Советских Социалистических Республик, Ст.3 // Съезды Советов Союза Советских Социалистических Республик: Сб. док. 1923–1936. – М., 1962. – Т.III. – С.18.

50 *Александренко Г.* Конституція УСРР та СРСР / За ред. А.Л.Малицького. – Х., 1927. – С.66.

51 *Съезды* Советов Союза Советских Социалистических Республик // Сб. док. 1923–1936. – М., 1962. – Т.III. – С.195.

52 *Державний* лад та органи управління СРСР та УСРР // Календар-довідник на 1927 р. – Х., 1927. – С.27.

53 Див.: *Договор* об образовании Союза Социалистических Советских Республик (проект) // ЦДАВО України. – Ф.3. – Оп.1. – Спр.162. – Арк.4-9; *Основной* закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик // *Палиенко Н.И.* Конфедерации, федерации и Союз Социалистических Советских Республик. – О.: Госиздат. – С.57-71. Текст набувшої чинності 6 липня 1923 р. Конституції СРСР майже цілком ідентичний за своїм змістом до тексту, ратифікованому на II з'їзді рад СРСР у січні 1924 р. До Договору про створення СРСР (однієї з частин чинної Конституції) було внесено лише дві незначні поправки (до переліку автономій ЗСФРР, що мали представництво в Раді Національностей, було додано Нагорний Карабах і Нахічеванську АСРР та уточнено порядок обрання Президії ЦВК СРСР (*Съезды* Советов Союза Советских Социалистических республик: Сб. док. 1932–1937. – М., 1962. – Т.III. – С.40).

54 *ЦДАВО* України. – Ф.3. – Оп.1. – Спр.161. – Арк. 3-10; Там само. – Спр.361. – Арк.5-7.

55 Схему подано за кн.: *Александренко Г.* Конституція УСРР та СРСР / За ред. А.Л.Малицького. – С.89.

56 *Основной* закон (Конституция) Союза Советских социалистических республик. – Ст.1-2 // Съезды Советов Союза Советских Социалистических республик: Сб. док. 1932–1937. – М., 1962. – Т.III, ст.1-2. – С.42-43.

57 Там само. – Ст.13-36. – С.45-48.

58 Там само. – Ст.9. – С.44.

59 *О внесении* в Конституцию Союза ССР изменений, вытекающих из принятых Центральным Исполнительным Комитетом Союза ССР постановлений со времени III Съезда Советов Союза СССР // Съезды Советов Союза Советских Социалистических республик: Сб. док. 1932–1937. – М., 1962. – Т.III. – С.140.

60 Підраховано за: *Календар-довідник* на 1927 р. – Х., 1927. – С.33.

61 *Александренко Г.* Конституція УСРР та СРСР / За ред. А.Л.Малицького. – Х., 1927. – С.90.

62 *Про Раду* Народних комісарів СРСР // Календар-справочник і записна книжка на 1925 р. районового статистка і кореспондента. – Х., 1925. – С.28-30.

63 *Основной* закон (Конституция) Союза Советских социалистических республик. – Гл.9: Об объединенном государственном политическом управлении // Съезды Советов Союза

Советских Социалистических республик: Сб. док. 1932–1937. – М., 1962. – Т.III, ст.61-63. – С.52-53.

64 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.1. – Спр.253. – Арк.53 зв.

65 Там само. – Арк.53 зв.-54.

66 Там само. – Арк.63.

67 *Раковский Х.* Отношения между советскими республиками. Россия и Украина // Коммун. интернационал. – 1920. – №12. – С.2199.

68 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.219, 318.

69 *Скрипник М.* Лист до Д.Лебедя // Більшовик України. – 1928. – №9-10. – С.11.

70 *Любченко П.* Про проект конституції УРСР // Там само. – 1937. – №1. – С.74.

71 Схему подано за кн.: *Александренко Г.* Конституція УСРР та СРСР / За ред. А.Л.Малицького. – Х., 1927. – С.98.

72 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.194, 233, 277, 335, 373.

73 *Скрипник М.О.* Перебудовними шляхами // Більшовик України. – 1931. – №12. – С.17.

74 *Постанова* РНК від 5 березня 1925 р. Про порядок роботи Ради Народніх Комісарів, Української Економічної Наради, Комісії Розгляду Законодавчих Проєктів і Адміністраційно-Фінансової Комісії при РНК УСРР // ЗУ – 1925. – №18-19, відділ 1-й. – Ст.135. – С.326.

75 *Про включення* Керовничого ЦСУ, тов. Мазлаха до складу РНК УСРР // Там само. – №25. – Ст.190. – С.366.

76 *Постанова* РНК від 5 березня 1925 р. «Про порядок роботи Ради Народніх Комісарів, Української Економічної Наради, Комісії Розгляду Законодавчих Проєктів і Адміністраційно-Фінансової Комісії при РНК УСРР» // Там само. – №18-19, відділ 1-й. – Ст.135. – С.327.

77 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.6. – Спр.144. – Арк.46, 69, 92.

78 *Основной* закон (Конституция) Союза Советских социалистических республик // Съезды Советов Союза Советских Социалистических республик: Сб. док. 1932–1937. – М., 1962. – Т.III, ст.1-2. – С.43.

79 При підготовці таблиці використані видання: *Съезды* Советов Союза Советских Социалистических Республик: Сб. док. 1923–1936. – Т.III. – М., 1962. – С.47-53, 140-143, 196-198, 215-219; Там само. – Т.V. – М., 1964. – С.149-155, С255-259, 272-276; *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.219-222, 318-326,

80 *Про ліквідацію* наркомпроду // ЗУ. – 1924. – №13. – Ст.128. – С.282.

81 *Резолюції* Всеукраїнських з'їздів рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів. – Х., 1932. – С.221.

82 *Про скасування* постанови ВУЦВК від 14 вересня 1921 р. «Про Повноважного Представника УСРР в справах господарського будівництва при Робітниче-Селянському уряді РСФРР» // – ЗУ. – 1924. – №1. – Ст.1. – С.2.

83 *Положення* про Постійне Представництво УСРР при Уряді Спілки РСР // Там само. – Ст.2. – С.3.

84 *Про штати* Постійного Представництва УСРР при Уряді Союзу РСР // Там само. – 1925. – №6-7. – Ст.49. – С.102-103. За положенням від 10 січня 1924 р., загальна кількість штатів Постійного представництва становила 46 осіб.

85 *Окіпнюк В.Т.* Державне політичне управління УСРР (1922–1934): історико-юридичний аналіз. – С.90.

86 Там само. – С.91.
87 Там само. – С.59.
88 Там само. – С.89.
89 *Положення* про сільські ради // Вісті ВУЦВК. – 1925. – №259.
90 *Короткі* підсумки перепису населення України 17 грудня року 1926. Національний і віковий склад, рідна мова та писемність населення. – Х., 1928. – С.2.
91 *Загальні* підсумки населення за переписом 17.XII.1926 р. // Україна: Стат. щорічник на 1928 р. – Х., 1928. – С.16.
92 *Положення* про сільські ради // Вісті ВУЦВК. – 1925. – №259.
93 Там само.
94 *Положення* про сільські ради // Положення про сільські ради (ухвалено 2-ю сесією ВУЦВКу X скликання 12 жовтня 1927 р.). – Х., 1927. – С.27.
95 *Положення* про сільські ради // Вісті ВУЦВК. – 1925. – №259; *Положення* про сільські ради // Положення про сільські ради (ухвалено 2-ю сесією ВУЦВКу X скликання 12 жовтня 1927 р.). – Х., 1927. – С.27.
96 *Положення* про сільські ради // Положення про сільські ради (ухвалено 2-ю сесією ВУЦВКу X скликання 12 жовтня 1927 р.). – Х., 1927. – С.27.
97 *Положення* про сільські ради // Вісті ВУЦВК. – 1925. – №259.
98 *Дубов В*. Сільський виконавець, його права та обов'язки. – Х., 1930. – С.3.
99 *Інструкція* наркомвнусправ та наркомату «Про порядок призначення, діяльність та обов'язки сільвиконавців (до постанови ВУЦВК та РНК від 9 липня 1924 р. «Про сільських виконавців»)» // Радянське будівництво: Порадник для низового робітника на районі та селі. – К., 1926. – С.46-48.
100 Там само.
101 Там сам. – С.48.
102 Там само. – С50.
103 *Дубов В*. Сільський виконавець, його права та обов'язки. – Х., 1930. – С26.
104 Там само. – С.28.
105 Схему подано за кн.: *Александренко Г.* Конституція УСРР та СРСР / За ред. А.Л.Малицького. – Х., 1927. – С.87-89.
106 *Історія* Радянської Конституції в декретах і постановах уряду (1917–1937). – С.380.
107 *Кульчицький С.В.* Україна між двома війнами. – К., 1999. – С.250.

Розділ 17. Система управління окупованими територіями України (1941–1944 рр.)

Ukraine Post

Hunger nach dem deutschen Wort

Ein Schullehrer berichtet von der seelischen Not der Volksdeutschen

Moskau trieb nur Hetze

1. Плани нацистського керівництва щодо України

Друга світова війна стала періодом, протягом якого в Україні кількаразово змінювалась влада, а отже, й органи управління. Кожен режим запроваджував свою управлінську систему з відповідною компетенцією кожної структурної ланки. Характер влади, її структурна конституція, технологія функціонування визначалися не стільки традиціями (найтривалішу мали більшовики, німці могли скористатися досвідом 1918 р., а румуни – міжвоєнним господарюванням у Північній Буковині), скільки політичною стратегією кожного учасника збройного протистояння, а також здатністю провести власні плани в життя.

У процесі обговорення планування «Барбароси» Гітлер 18 грудня 1940 р. висловив таку думку: «Всю територію Росії слід поділити на ряд держав з власними урядами, які готові укласти з нами мирні угоди». Фюрер вів мову про «соціалістичні» держави, залежні від Німеччини. Для цього на їхній території необхідно було знищити «єврейсько-більшовицьку» інтелігенцію, відмовитися від використання старої буржуазно-аристократичної інтелігенції з емігрантів, уникнути небезпеки трансформації більшовицького режиму в націоналістичний. Нацистський лідер уважав, що військовим не до снаги впоратися з цими завданнями. Тому до проекту директив внесли зміни: передбачалося призначити для захоплених областей імперських комісарів, політичне завдання яких полягало у швидкому формуванні нових державних утворень, причому оперативний тил сухопутних військ обмежувався[1].

Директиви ОКВ* про цивільну адміністрацію майбутніх окупованих територій СРСР від 13 березня 1941 р. конкретизували ці загальні міркування. Так, в «Інструкції про особливі області до директиви № 21 (варіант «Барбароса»)» наголошувалося, що СРСР має бути ліквідований, а його територія – розчленована на

---

* ОКВ (нім: Oberkommando der Wehrmacht, OKW) – Верховне головнокомандування збройних сил Німеччини.

кілька великих регіонів на чолі з рейхскомісарами. У директиві ОКВ про цивільну адміністрацію зазначалося, що окуповані землі «повинні бути перетворені на держави з власними урядами», однак ішлося зовсім не про суверенні чи союзні III рейху державні утворення, а «держави» на правах рейхскомісаріатів. «Коли зона бойових дій військ просунеться достатньо вглиб, – зазначалося у документі, – вона повинна бути обмежена ззаду. Кожен новий окупований район, що перебуває поза зоною бойових дій, отримає власну політичну адміністрацію. Поділ буде відтак здійснений за національним принципом та згідно з демаркаційними лініями груп армій, у районах Півночі (Балтійські республіки), Центру (Білорусь) та Півдня (Україна). У цих районах політична адміністрація буде в руках рейхскомісарів, які отримуватимуть інструкції від фюрера».

Принципово важливим для розуміння змісту функцій та специфіки управлінського апарату на землях, які передбачалося захопити, є п. 3 директиви, що окреслювала перед головнокомандувачем вермахту такі завдання:

«б) експлуатація країни та охорона її економічних ресурсів для потреб німецької економіки;

в) експлуатація країни для забезпечення продовольством військ згідно з потребами ОКГ*;

г) військова охорона цієї території…»[2].

Політична мета полягала, за словами А.Розенберга, у тривалому ослабленні Росії через «тимчасову окупацію території» і особливо через «повне знищення єврейсько-більшовицької влади», «знищення існуючого і створення нового адміністративного апарату», через «широку економічну експлуатацію» і «передачу важливих російських районів для нових адміністративних утворень, зокрема для Білорусії, України і Донського району». В Україні визнавалося право на організацію «власного національного життя аж до можливого створення політичної формації, яка б мала на меті сама чи в поєднанні з районами Дону й Кавказу у формі Чорноморської конфедерації постійно протистояти Москві й оберігати німецький життєвий простір на Сході»[3].

Автори документа пропонували створити спеціальний орган для координації дій на території СРСР. Його завдання полягало в тому, щоб спільно з іншими державними службами імперії виробляти директивні політичні розпорядження окремим адміністративним одиницям з урахуванням конкретної ситуації і стратегічної мети, забезпечувати важливі військові поставки з усіх окупованих областей на користь імперії, а також вирішення принципово важливих для всіх зайнятих економічних питань (видобуток нафти, вугілля, руд, виробництво сільськогосподарської продукції тощо). Врахувавши ці рекомендації, Гітлер 20 квітня 1941 р. підписав наказ про призначення Розенберга «уповноваженим з центрального контролю над питаннями, пов'язаними зі східноєвропейськими областями». Уже в цьому статусі той підготував «Загальні інструкції для всіх рейхскомісарів окупованих східних територій» від 8 травня 1941 р. У документі деталізувалися погляди на майбутнє окремих регіонів Радянського Союзу. Зокрема, зазначалося, що «перед імперським комісаріатом «Остланд», який включає

---

* ОКГ (нім: Oberkommando des Heeres, ОКН) – Верховне головнокомандування сухопутних військ Німеччини.

Білорусію, буде стояти завдання підготуватися, шляхом поступового перетворення його в германізований протекторат, до тіснішого зв'язку з Німеччиною, а Кавказ з розташованими поряд північними територіями стане федеративною державою з німецьким повноважним представником»[4]. Ця теза ілюструє другий принцип запропонованого Розенбергом курсу – диференційований підхід та окрема лінія щодо кожного регіону СРСР. У даному випадку суверенітет майбутньої Української держави мав корелюватися лише союзницькими зобов'язаннями перед Німеччиною.

16 липня 1941 р. у ставці фюрера відбулося засідання. Відкриваючи його, Гітлер однозначно виклав своє бачення ситуації. Рейхсканцлер уважав головним завданням «цей величезний пиріг зручно розкласти для того, щоб могти: по-перше, ним оволодіти, по-друге, ним керувати, по-третє, його експлуатувати».

Рейхсляйтер А.Розенберг обстоював думку про диференційоване ставлення до корінних мешканців кожного рейхскомісаріату. «В Україні, – наголошував він, – нам треба буде дозволити певне культурне піклування, ми повинні б підняти історичну свідомість українців, відкрити у Києві університет і т. п.».

Виступаючи проти таких кроків, рейхсмаршал Г.Герінг висловив переконання, що «Берлін має думати спочатку про те, щоб забезпечити німців продовольством, а до всього іншого справа дійде набагато пізніше».

У цьому місці протоколу в дужках зафіксована цікава ремарка: «(Другорядне питання: чи існує ще взагалі в Україні клас інтелігенції, чи українці вищих класів перебувають за межами сьогоднішньої Росії як емігранти?)» Отже, ставилася під сумнів спроможність українців виконувати технічні, культурні й управлінські функції в якості державних службовців навіть нижчих рангів[5].

Останнім пунктом з тих, що обговорювалися на засіданні, стало питання про призначення рейхскомісара України. У меморандумі № 2 від 7 квітня 1941 р. Розенберг пропонував призначити для рейхскомісаріату «Україна» штабсляйтера Шікенданца, для Росії – Е.Коха, для балтійських провінцій і Білорусі – гауляйтера Льозе, для Кавказу – державного секретаря Бакке, для району Дон – Волга – Кляггеса[6]. Однак А.Гітлер у липні 1941 р. зупинив свій вибір на Е.Коху, який вважався справжнім «цербером» фюрера. Пояснив він це тим, що «найважливіша територія у найближчі три роки – це, без сумніву, Україна»[7]. До речі, цим самим опосередковано підтверджувалась думка Розенберга про специфіку і значення України для рейху.

Отже, плануючи велику загарбницьку війну, нацистська верхівка Німеччини вбачала в Україні в першу чергу невичерпне джерело сировини і трудових ресурсів, а також «життєвий простір», освоєння якого передбачалося здійснити шляхом колонізації. Генеральна лінія полягала в тому, що всі владні повноваження в завойованих місцевостях належатимуть німцям, а механізми і технології управління ними базуватимуться на німецьких зразках. Представники автохтонного населення через низьку оцінку їхнього культурно-освітнього рівня, здатності до самоорганізації і виконавської дисципліни, могли розраховувати на залучення до найнижчого рівня державного апарату.

17 липня 1941 р. (у цей час почалися вперті бої за Київ і Смоленськ) з'явився наказ Гітлера про запровадження цивільного управління окупованими територіями Радянського Союзу, нової системи адміністративного поділу й органів державної вла-

ди. У §2 зазначалося, що всі захоплені області, крім тих, що ввійшли до складу Генерального губернаторства, підлягали керівництву рейхсміністерства у справах східних окупованих територій. Згідно з §4, ним призначався А.Розенберг.

2. Дистрикт «Галичина»

На вже згаданому засіданні 16 липня 1941 р. А.Гітлер пропонував обміркувати питання про приєднання «староавстрійської частини Галичини» до Генерального губернаторства. Відповідаючи на зауваження присутніх, рейхсляйтер Розенберга, рейхсміністра Ламмерса, маршала Кейтеля, райсхмаршала Герінга, фюрер запропонував не передавати цю частину до Генерального губернаторства, а «просто підпорядкувати її рейхсміністру Франку»[8].

Наступного дня рейхсканцлер підписав наказ, згідно з яким управління Східною Галичиною переходило до компетенції генерал-губернатора Г.Франка. Слід зазначити, що й цього разу А.Розенберг висловив погляди, що йшли врозріз з позицією більшості нацистських лідерів: він вважав помилкою передачу районів довкола Львова адміністративному керівництву Генерального губернаторства. Створене 12 жовтня 1939 р., воно складалося з чотирьох адміністративно-територіальних одиниць: Люблінського, Варшавського, Радомського й Краківського. До останнього увійшли й етнічні українські землі – Холмщина, Підляшшя, Надсяння й Лемківщина. Відповідно до декретів Гітлера від 17 і 22 липня та розпорядження Г.Франка було створено п'ятий дистрикт у складі Дрогобицької, Львівської, Станіславської (нині – Івано-Франківської), Тернопільської (без північних районів) областей загальною площею 48 081 кв. км і кількістю жителів 4789 тис. осіб. Центром дистрикту «Галичина» був Лемберг (Львів), у якому перебував апарат вищої посадової особи – губернатора.

Першим губернатором дистрикту «Галичина» призначили К.Ляша, після нього (з березня 1942 р.) ці обов'язки виконував бригаденфюрер СС О.Вехтер. Офіціоз Г.Франка вмістив повідомлення такого змісту: «Галичина стала частиною генерального Губернаторства… Генерал-губернатор з волі фюрера відновив суверенітет німецького рейху над Галичиною»[9]. Цей крок розвіяв ілюзії тієї частини західноукраїнського суспільства, яка сподівалась на відродження національної державності під егідою III рейху.

Організація управління у дистрикті вибудовувалась за німецькими зразками. Генерал-губернатору підлягали «СС і поліцайфюрер» і «шеф управління губернаторства». Останній керував адміністративними органами, що охоплювали всі галузі соціального, економічного, культурно-освітнього, релігійного життя, діяльність комунальних, санітарно-епідеміологічних і медичних служб тощо. Дистрикт поділявся на окружні староства («крайзгаупт-маншафти»), які, у свою чергу, складалися з «бецирків» (округів) і «ландгемайндів» (сільських громад). Крайзгауптманшафти налічували від двох до п'яти округів («бецирків»). Також існували так звані виокремленні міста («крайзфрайштадти»). На нижні щаблі влади – бургомістрів міських і сільських громад, сільських старост – призначалися місцеві жителі – поляки й українці (залежно від того, яка етнічна група компактно мешкала в тому чи іншому населеному пункті).

Представників місцевого населення брали на державну службу й на нижчі посади німецьких адміністративних органів.

Перебравши повноваження щодо управління краєм, Г.Франк 1 серпня 1941 р. підписав розпорядження про організацію влади та її нормативно-правове оформлення. «Діючі до цього часу закони і права, – наголошувалося у документі, – втрачають свою силу, оскільки вони суперечать адмініструванню німецького уряду. … Розпорядження, видані головним чином військовим командуванням і його місцевими уповноваженими, лишаються в силі, якщо вони не втратили свого значення у зв'язку з включенням Галичини до складу Генерального губернаторства». Адміністрація губернатора дистрикту мала керуватися у своїх діях постановами, виданими для адміністрації шефів областей у Генеральному губернаторстві. Так само зобов'язувався чинити апарат окружних і міських староств, для яких були обов'язковими постанови, що діяли в усіх інших дистриктах[10].

Окрилений прирощенням свого «удільного князівства», Г.Франк пообіцяв невідкладно вжити заходів для залучення місцевого населення до продуктивної праці і перетворити край на «резерв робочої сили для рейху. Резервуар умиротворений та економічно врівноважений». Крім того, було задекларованe бажання «з користю залучити до роботи» всі ті елементи, які в багатьох випадках «протиставляються місії»[11].

На території дистрикту «Галичина» запроваджувалося німецьке кримінальне право і карально-репресивні приписи, що застосовувалися до тамтешнього населення. Ними встановлювалися міри покарання злочинів і правопорушень, заходи попередження і виправлення, регламентувалося право помилування, використання німецької державної символіки[12].

У вересні 1941 р. в одному з німецьких документів було зафіксовано таку тезу:

«1. Фюрер зберігає за собою право ухвалювати рішення про державно-політичне оформлення території, де проживає українське населення. Військові органи влади принципово не повинні займатися цими питаннями. На всі скарги українців щодо передачі певних територій України під управління генерал-губернатора чи Румунії і на всі подібні скарги треба відповідати, що Україна була врятована завдяки німецькій крові і що з цієї причини Німеччина зберігає за собою право розпоряджатися цими територіями згідно з загальними політичними потребами».

Далі чи не вперше в офіційних документах, що виходили з вищого ешелону влади, ставилося питання про можливість і спосіб використання місцевих кадрів у виконанні управлінських функцій:

«2. У разі необхідності в майбутньому буде допущена участь деяких українців в управлінні країною на рівні повітів та регіонів у формі комітетів довіри. У вищих органах влади поодинокі гідні довіри українці можуть бути запрошені тільки для консультацій, без того, щоб із цього випливали будь-які домовленості чи зобов'язання політичного характеру»[13].

На практиці жодних самоврядних структур навіть на нижчому, місцевому, рівні окупанти не дозволили. Щоправда, значну роль у життєдіяльності східногалицького соціуму відігравала мережа громадських інституцій, що діяли під егідою УЦК. Німецька адміністрація навіть делегувала їм другорядні повноваження (переважно пов'язані з соціальною опікою постраждалих від війни категорій населення). До речі, серед тих,

хто став зв'язувальною ланкою між селянами й вищими ланками УЦК і німецькою владою, були саме «мужі довір'я».

Дистрикт «Галичина» складався з 15 округів. Окремий округ становив Львів, що поділявся на українську, польську, єврейську та німецьку станиці[14]. Згідно з чинним порядком, статусу міста набували населені пункти, в яких мешкало не менше 5 тис. осіб.

Протягом усієї окупації форма організації влади у дистрикті «Галичина» істотних змін не зазнавала. Державна служба функціонувала тут на підставі «Розпорядження про адміністрацію Галичини» від 1 серпня 1941 р. Згідно з цими приписами, у дистрикті й округах діяли уряди, до складу яких входили профільні відділи, підвідділи та референтури. Керівництво адміністрацією округів, повітів та міст здійснювали німецькі чиновники. Структура окружної управи була такою: голова, два заступники, начальники відділів адміністративного, персонального (кадрів), народної освіти, фінансового, лісового, земельного, торгівлі та промислу, охорони здоров'я, суспільної опіки, технічного, міліції, культури та мистецтва). На рівні повітів адміністрацію очолювали голова управи, двоє заступників і начальники відповідних відділів. Поза межами цих державних структур діяли таємна поліція, до компетенції якої входив контроль над політичними настроями і ситуацією в краї, а також жандармерія, на яку покладалося забезпечення громадського порядку.

Керівні посади в окружних і повітових управах посідали місцеві фахівці, які мали відповідні знання та навички. Оскільки на державній службі у міжвоєнній Польщі перебували переважно громадяни польської національності, в період німецької окупації їм було значно легше обійняти управлінську посаду. Не маючи такого досвіду, українці зіткнулися зі значними труднощами у працевлаштуванні. Та оскільки німці на перших порах досить насторожено ставилися до польських фахівців, українські кадри дістали шанс у цій конкуренції. Завдяки активній позиції української організованої громадськості, українцям вдалося зайняти вакантні місця в багатьох відділах окружних, міських та повітових управ. Водночас до інших відділів, «як скарбовий, мір і ваги, праці, каси хворих, залізниці, в'язничної служби діставалися майже самі поляки, тому що вони в тих урядах працювали за Польщі, мали практики і їх відразу можна було поставити до праці»[15].

На місцях владна вертикаль порівняно з 1930-ми роками залишилася без змін. На чолі повіту стояв староста, волості – солтис, села – війт. При цьому, як правило, посадовці цього рівня мали ту національність, яка переважала в тому чи іншому населеному пункті, волості чи повіті. У змішаних українсько-польських анклавах існувала напружена конкуренція за місця чиновників державних служб. Це пояснювалось не тільки індивідуальною стратегією виживання, а й колективною, етносоціальною солідарністю, оскільки давало можливість для захисту інтересів конкретної національної групи перед німецькими окупаційними чинниками.

У зв'язку з окресленою позицією окупантів слід сприймати діяльність місцевої бюрократії та персоналу як таку, що повністю підпорядковувалася ідеологічним, політичним, соціально-економічним інтересам Берліна. Звичайно, наявність у державному апараті національно свідомих українців могла до певної міри замортизувати наслідки жорсткого курсу нацистів у всіх сферах життя, але неспроможна була суттєво вплинути на нього. Службовці різних ланок апарату влади фактично були слухняними,

дисциплінованими виконавцями вказівок німецьких зверхників (будь-які порушення мали наслідком жорстокі репресії).

Оплата праці зайнятих на державній службі в дистрикті «Галичина» здійснювалась відповідно до порядку, встановленому на території всього Генерального губернаторства. Грошові виплати незрідка доповнювалися картками на отримання дефіцитних продовольчих і промислових товарів, а також деякими соціальними гарантіями.

У промові з приводу 3-ї річниці заснування (жовтень 1942 р.) очільник цього територіально-адміністративного утворення проголошував: «Генеральне губернаторство – це своєрідна нова форма побічної країни. Це не власне держава, не колонія, ані домініон, ані протекторат. Генеральне губернаторство всіма своїми силами служить німецькій державі. Губернаторство є перший, розбудований рівно державі, організаційний інструмент для здійснення "Доби Сходу" на просторі Німеччини. Німецький елемент уже тепер відіграє провідну роль у Генеральному губернаторстві. В майбутньому ця роль дедалі зростатиме. Це не значить, що німці хочуть винищити, або германізувати чужонаціональний елемент. Хто лояльно підпорядковується потребам німецького ладу, до того також лояльно будуть ставитись представники німецької влади. … Я бажаю спокою і ясності на цьому просторі також у ставленні до чужонаціональних мешканців та особисто зроблю все, щоб цю основну лінію моєї дотеперішньої політичної діяльності на цьому просторі зберегти надалі. Німецький народ не хоче силувати, він хоче тільки встановити на майбутнє новий життєвий лад для всіх європейських народів. …Генеральне губернаторство править тепер за міст поміж корінним німецьким краєм і новими величезними територіями на Сході»[16].

3. Рейхскомісаріат «Україна»

17 липня 1941 р. А.Гітлер, начальник штабу Верховного головнокомандування Кейтель, рейхсміністр і начальник рейхсканцелярії д-р Ламмерс підписали наказ про запровадження цивільного управління на окупованих східних територіях. У ньому, зокрема, наголошувалося: «Після закінчення бойових дій в окупованих східних областях управління цими областями переходить від військових інстанцій до органів цивільної влади. Області, на які поширюється це положення, і час передачі управління областю цивільним органам визначаються в кожному окремому випадку моїм особливим наказом». Усі області, що не входили до компетенції адміністрації Генерального губернаторства чи адміністрації прикордонних з Німеччиною областей, підлягали рейхсміністру в справах окупованих східних областей.

Територія, що перебувала у віданні міністра у справах окупованих східних областей, поділялася на рейхскомісаріати, ті, у свою чергу, – на генеральні округи, що складалися з округ (областей)*. Очолювалися ці адміністративні одиниці відповідно рейхскомісарами, генерал-комісарами та гебітскомісарами, причому на перші дві посади призначав особисто фюрер, а керівників головних управлінь рейхскомісаріату, а також гебітскомісарів – рейхсміністр у справах окупованих східних областей.

* Точного відповідника німецького терміна «Gebiet», «Gebietskomissariat» в українській мові немає.

Рейхсміністр одержував право видавати закони для зайнятих територій, а також делегувати ці повноваження рейхскомісарам, які йому підпорядковувалися. Всі органи цивільного управління перебували у віданні рейхскомісарів. Забезпечення роботи підприємств, транспорту і пошти в період воєнних дій покладалося на відповідні державні органи, що отримували вказівки від начальника штабу Верховного головнокомандування збройних сил. Після завершення бойових дій передбачалося встановити інші положення.

У передостанньому параграфі зазначалося: «Для погодження заходів, що їх проводить рейхсміністр східних областей або рейхскомісари в своїх областях, з державною політикою рейхсміністр у справах окупованих східних областей повинен підтримувати тісний контакт з верховними органами держави. У разі розходження думок, яке не вдалося усунути при безпосередніх переговорах, треба запитати через рейхсміністра і начальника рейхсканцелярії про мою (фюрера. – *Авт.*) думку»[17].

Апарат міністерства в справах окупованих східних областей адаптувався до виконання визначених нацистською верхівкою Німеччини завдань. У його структурі перебував департамент у справах України і Прибалтики, що складався з головних відділів (управлінь). Політичне управління на чолі з Г.Лейббрандтом відповідало за вироблення й формулювання політичних директив, орієнтованих на оптимізацію управління зайнятими землями. У березні 1944 р. його реорганізували у Головний політичний штаб. На адміністративне управління (керівник – Л.Рунге) покладалась відповідальність за організацію управління всіма сферами життя. Економічне управління (очільник – Г.Шлоттерер) займалося організацією виробництва, підприємництва, торгівлі, а також використання промислової та сільськогосподарської продукції в окупованих теренах. До компетенції технічного управління, яке очолював Ф.Шютце, входили налагодження будівельних і ремонтних робіт, водного господарства, комунікацій тощо. З огляду на складність забезпечення кваліфікованими управлінцями державних служб на окупованих землях особливого значення набувала діяльність управління кадрів. Важливі функції покладалися на управління преси та пропаганди[18].

Карально-репресивний характер окупаційного режиму та силові методи, що обиралися для розв'язання практично всього спектра питань, вимагали наявності розгалуженого апарату примусу. Поліція рейхскомісаріату, польова жандармерія, гестапо були зобов'язані гарантувати не лише упокорення краю, а й своєчасне виконання вказівок Берліна. Цю ділянку роботи контролював рейхсфюрер СС і начальник поліції Німеччини Г.Гіммлер. Його повноваження визначалися наказом фюрера «Про введення поліційного режиму в окупованих областях СРСР» від 17 липня 1941 р.

Наказ Гітлера про створення рейхскомісаріату «Україна» з'явився 20 серпня 1941 р. Спочатку територія РКУ, передана цивільній німецькій адміністрації 28-29 серпня, була незначною. Надалі, з окупацією всієї України, його межі розширилися. Якщо у серпні 1941 р. РКУ охоплював 71 тис. кв. км, то у жовтні – 176 тис. кв. км, а 16 листопада – 235 тис. кв. км. На початок 1943 р. його площа становила 339 тис. кв. км[19]. Тут мешкало 16,9 млн осіб.

1. Генеральна округа «Волинь» охоплювала територію Ровенської, Луцької і Кам'янець-Подільської областей, потім – південну частину Брестської та Пінської областей колишньої БРСР. Місто Ровно стало місцем осідку генерал-комісара і рейхско-

місара Е.Коха (тимчасово, до особливого розпорядження фюрера). Площа генеральної округи «Волинь», що складалася з 24 округ, становила 80 508 кв. км, кількість мешканців – 4212 тис. осіб. Очолив генеральну округу обергрупенфюрер СА Шене.

2. Генеральною округою «Житомир» керував урядовий президент Клемм. Вона складалася з 29 округ (територія Вінницької та Житомирської областей, потім – південна частина Поліської області БРСР. Площа – 64 800 кв. км, населення – 2917 тис. осіб. Адміністративний центр – Житомир).

3. Генеральна округа «Київ» (26 округ на території Київської та Полтавської областей) на чолі з урядовим президентом Шуленбергом мала найбільшу площу – 71 790 кв. км і кількість населення – 4456 тис. осіб. Місце перебування генералкомісара – Київ.

4. Генеральна округа «Миколаїв» (обергрупенфюрер СС і СА Опперман) складалася з 14 округ на території колишніх Миколаївської та Кіровоградської областей. Адміністративним центром визначено Миколаїв. Площа – 46 880 кв. км, населення – 1920 тис. осіб.

5. Генеральна округа «Таврія», очолювана гауляйтером, генеральним консулом Фраценфельдом, розташовувалась на території колишньої Кримської АРСР і південної частини Миколаївської і Запорізької областей і складалася з 14 округ. Офіс генералкомісара міг бути розташований у Сімферополі або Севастополі. Насправді розміри цієї генеральної округи обмежувалися тільки районами двох згаданих областей і вона дістала назву «Teilbezirk Tawrien» (частина області «Таврія»). Її центром став Мелітополь. Площа – 22 900 кв. км, 662 тис. мешканців.

6. Генеральна округа «Чернігів» мала об'єднати територію Чернігівської та Сумської областей, південну частину Гомельської області (БРСР) і південну частину Орловської області (РРФСР) і складатися з 18 округ з центром у Чернігові. Однак Чернігівська генеральна округа так і не була створена й протягом усієї окупації залишалась у підпорядкуванні військового командування[20].

Генеральні округи («Generalbezirk») поділялися на 114 округ («Kreisgebiet», «Gebitskomissariat», що, у свою чергу, складалися з 434 районів за довоєнним радянським територіально-адміністративним поділом. Крім того, виокремлювалися 5 округ («крайзгебітів») міського типу, якими управляли штадткомісаріати на чолі з генералкомісарами, – Київ, Дніпропетровськ, Запоріжжя, Кривий Ріг, Кам'янське. Меншими містами керували штадткомісари, а невеликими (всього їх налічувалося 25) – орткомісари, які очолювали відповідні комісаріати[21]. Як правило, «генералбецирки» охоплювали кілька областей, «крайзгебіти» – кілька районів.

Рейхскомісар і генерал-комісари призначалися особисто фюрером, гебітскомісари, штадткомісари й орткомісари – Розенбергом.

Рейхскомісару безпосередньо підлягали його заступник, референт, ад'ютант, начальник інформаційної служби, приват-канцелярія. При апараті були постійно відряджені вищий начальник СС і поліції, зв'язковий офіцер військового командування, уповноважені з закордонних справ, пошти та залізниць, моторизована рота. Конституювання адміністративного апарату РКУ віддзеркалювало структуру міністерства окупованих східних областей і базувалося на 4 головних управліннях – центральному, політичному, господарському й технічному. До центрального управління входило 9

відділів: особового складу, економічного, фінансів, заготівель і постачання, архівного, житлового, харчування, обліку, головного бюро. Політичне управління мало 14 відділів: загальний, поселенської, культурної політики, економічної, трудової та соціальної політики, жіночий, юнацтва, праці, загальної пропаганди, науки та мистецтва, медичний, ветеринарний, фінансовий, юридичний, загального керівництва. На політуправління покладалася реалізація нацистських ідейно-політичних засад і директив з управління захопленими територіями.

Господарське й технічне управління були покликані забезпечити практичне розв'язання проблем, пов'язаних з матеріально-технічним та організаційним забезпеченням відбудовних і налагоджувальних робіт у виробничій сфері й використання промислової та сільськогосподарської продукції в РКУ.

Відділи головних управлінь складалися з великої кількості підвідділів. Так, у структурі відділу продовольства й сільського господарства функціонували підвідділи земельно-правової політики, державних помість, ринкових товариств, сільськогосподарських поселень; у відділі науки і мистецтва – підвідділи вищої школи, шкільний, книжковий, образотворчого мистецтва, сценічний; у відділі загальної пропаганди – підвідділи пропаганди, преси, радіо, кіно, закордонних зв'язків, виставочний (експозиційний), господарського вербування, обслуговування військ і т. ін.

Генеральні комісаріати й гебітскомісаріати мали аналогічну, хоча й дещо спрощену структуру.

Характеризуючи окупаційний механізм влади, П.Рекотов звертає увагу на те, що він позначений розгалуженістю, спрямованою на охоплення всіх ділянок функціонування державного організму. Однак це – лише один (хоча і суттєвий) вияв цього явища. Інший пов'язаний з примусово-каральним призначенням практично всіх структурних ланок апарату. Можна додати, що навіть ті з них, котрі, на перший погляд, виконували креативну роль, все ж несли принаймні регулятивне навантаження. Свідченням цього є наявність в апараті РКУ «єврейського» підвідділу, наявність підвідділів фольксдойче, німецького й ненімецького у відділах жіноцтва і юнацтва, а також підвідділів поселенської політики (фактично – колонізаційної), сільськогосподарський, поселень, монополій, господарського вербування, трудової повинності, примусової праці[22].

Та визначальною родовою ознакою всіх елементів державного апарату, створеною гітлерівцями в РКУ, слід вважати його запрограмованість на досягнення економічного зиску, нещадної експлуатації трудових і природних ресурсів, тотальний контроль за настроями та поведінкою населення і жорстоке придушення будь-яких форм і виявів опозиційності і спротиву. У грудні 1942 р. рейхкомісар України Е.Кох, звертаючись до чиновників апарату РКУ, наголошував: «Запроваджена фюрером у цій країні цивільна влада має тільки одну велику мету… передати в розпорядження батьківщини додаткову кількість продовольчих продуктів, сировини і робочої сили»[23].

Обираючи модель територіально-адміністративного устрою та адміністративно-правової інституалізації зайнятих територій, Берлін керувався насамперед принципами доцільності, мінімізації витрат на зміни й максимальної відповідності новостворених структур завданням, що перед ними стояли. З огляду на це було вирішено зберегти межі колишніх районів та сільських громад. У рейхскомісаріаті «Україна»

колишні райони очолили начальники райуправ, сільські громади (сільради до окупації) – старости, міські управи – бургомістри. Керівники цих структур в РКУ призначалися гебітскомісарами чи начальниками місцевих комендатур. Цілком зрозуміло, що обійняти таку посаду могли тільки лояльні до «нового порядку» громадяни, які ще до війни продемонстрували свої антирадянські настрої або встигли «вислужитися» після приходу німців. Службовці середньої та нижчої ланки відбиралися з кола функціонерів та фахівців, які вже мали досвід роботи на певних керівних посадах.

У складі районних і міських управ, як правило, діяв стандартний набір відділів – загального управління, фінансовий, промисловий, постачання і забезпечення робочою силою, охорони здоров'я, ветеринарний, будівництва, освітніх і культурних установ, пропаганди, поліційний. Начальників відділів призначав голова районної чи міської управи за погодженням з німецькими властями. Сільських старост також призначали бургомістри за згодою окупаційної адміністрації. Сільські управи мали забезпечити виконання різного роду повинностей і сільськогосподарських поставок, надходження робочої сили для рейху, облік населення, а також вирішення багатьох інших питань. Вони відповідали за вилучення в місцевих мешканців боєприпасів і зброї, радіоприймачів, організацію світломаскування, впорядкування вулиць і громадських місць, прибирання й поховання трупів, здійснення режимних і репресивних заходів, виявлення продовольчих складів антифашистського підпілля, залучення працездатного населення до сільськогосподарських, ремонтних, будівельних і шляхових робіт (інколи – на спорудження укріплень тощо). Керівники та співробітники районних, міських і сільських управ одержували грошову винагороду та харчові картки, що давало їм можливість утримувати свої родини.

Нацистська верхівка приділяла підвищену увагу економічним аспектам окупації. Пріоритетними напрямами використання зайнятих областей вважалися харчова і нафтова галузі, а також транспорт, що мав забезпечити функціонування виробничої інфраструктури й своєчасну доставку сировини та сільськогосподарської продукції. Розв'язання всіх пов'язаних з цим питань покладалося на військово-господарську адміністрацію на чолі з Г.Герінгом, який доручив займатися господарським керівництвом окупованими областями головному економічному штабу на чолі з М.Томасом. Саме цьому штабу, а також особливо рейхсмаршалу підпорядковувався господарський штаб особливого призначення «Ольденбург» під керівництвом генерала Шуберта. Згодом на базі штабу «Ольденбург» виник «Східний штаб економічного керівництва» (робоча назва – господарський штаб «Схід»), очолюваний представником рейхсмаршала статс-секретарем Кернером.

Після того як владні повноваження на захоплених українських землях від військового командування перебрала на себе цивільна адміністрація, до її компетенції перейшов й економічний блок. Однак військові інстанції продовжували контролювати заходи з вилучення з цих територій харчових продуктів і фуражу та їхнє надходження до діючої армії. Займалися цим інспекції при групі армій, яким перепідпорядковувалися господарські команди та їхні філії.

Політика Німеччини в окупованій Україні орієнтувалась на негайне і максимально можливе одержання сільськогосподарської сировини і продуктів харчування для рейху та армії. Утілювати лінію на тотальне вилучення харчових запасів було доручено

також державному секретареві імперського міністерства продовольства й сільського господарства та начальнику відділу продовольства й сільського господарства міністерства східних окупованих областей міністр-директору Г.Рікке. Було створено й відповідний механізм – «Централь – Ост» – Центральне торговельне товариство «Схід», що займалося заготівлею і збутом сільськогосподарської продукції. У липні 1941 р. за ініціативи Г.Герінга виникли імперське управління зерна, фуражу та іншої сільськогосподарської продукції, управління складів посівного зерна та імперська група торгівлі. Увесь цей велетенський апарат спрямовувався на «викачування» стратегічно важливої номенклатури товарів. Після того як було отримано кредит на суму 300 млн марок, в Україні з'явилося 11 паралельних «Централь – Ост» товариств зі 130 філіями[24].

Німецькі економічні органи швидко підпорядковували собі керівні позиції в аграрній галузі. Так, товариство з використання сільськогосподарських ресурсів контролювало в Україні 31 тис. колгоспів, 1875 радгоспів, 900 МТС, 72 станції рослинництва, 17 насіннєвих контор з 270 пунктами. Персонал цієї установи налічував 4,5 тис. співробітників – німців і голландців[25].

За повідомленням господарської інспекції «Південь», у середині квітня 1942 р. на території України діяло 7613 окружних і районних керівників земельних органів («ландвіртшафтфюрерів»). «Ландвірти» займалися землевпорядкуванням та організацією сільськогосподарських робіт і стали важливою ланкою окупаційного економічного апарату.

Густа мережа окупаційних господарських органів, звичайно ж, займалася не тільки пограбуванням економічних і трудових ресурсів України. Німецьке керівництво намагалося налагодити сільськогосподарське і промислове виробництво. Вважаючи на час війни найпридатнішою формою організації виробництва сільськогосподарської продукції колективні господарства, німці лише перейменували колгоспи на «громадські», а радгоспи – на «державні» господарства. Колективна відповідальність селянської громади, запроваджена новими властями, якнайкраще відповідала їхнім планам. Попри відсутність належної кількості тяглової сили, техніки, інвентарю, низьку продуктивність праці й рентабельність, німці за рахунок тотального контролю й визиску зуміли упродовж першого року війни забезпечити потреби населення рейху і вермахту хлібом – на 80%, м'ясопродуктами – на 83%, жирами – на 74%[26].

Набагато складніше виявилося налагодити роботу промислових підприємств. Евакуйовані або знищені радянськими органами технологічні лінії та обладнання, пошкоджені комунікації, електромережа, водо- і теплопостачання не дозволили окупантам відновити виробничий процес на тих об'єктах, що цікавили їх найбільше (у вугледобувній, металургійній, машинобудівній та інших галузях). На родовищах Прикарпаття німецьким фірмам вдалося видобути 600 тис. т нафти, в Донбасі та Придніпров'ї – 380 тис. т залізної руди, виплавити 1005. т чавуну і сталі. Незважаючи на всі зусилля, в Україні окупанти змогли лише налагодити роботу окремих цехів та дільниць на 250 підприємствах, у тому числі 85 металообробних, що становило 2,3% довоєнної кількості великих об'єктів індустрії республіки[27].

14 червня 1942 р. рейхсміністр окупованих східних територій А.Розенберг на прес-конференції заявив: «Немає нічого дивного в тому, що німецькі власті ухвалюють в Білорусії та в Україні інші рішення у питанні відновлення господарства, ніж ті

рішення, які ухвалені в Литві, Латвії та Естонії. Річ у тім, що в результаті 23-річного господарювання більшовики зруйнували в Білорусії та Україні всі основи цивілізації. Перед перспективою далекосяжних аграрних реформ радянської влади для німецьких властей не уявлялося можливим покінчити зі спадщиною більшовизму одним розчерком пера. Що стосується Литви, Латвії та Естонії, то в цих країнах життя будується на основі самоуправління. Що правильно для одних, те може виявитися засадничо помилковим для інших»[28].

4. Зона військової адміністрації

Ще на стадії планування війни проти Радянського Союзу військове командування тісно співпрацювало з відомством А.Розенберга. Він часто зустрічався з Йодлем, Верлімонтом, Канарісом, Браухічем, Редером і відрядив своїх співробітників до штабів трьох груп армій, що готувалися до вторгнення. Після початку бойових дій у тилових районах діючої армії створюється мережа військово-адміністративних органів, які перебирали на себе всю повноту влади. Так з'явилося поняття «військова зона», під яким слід розуміти, по-перше, оперативний тил вермахту, глибина якого постійно обмежувалася мірою просування вглиб СРСР шляхом передачі зайнятих теренів до компетенції цивільної адміністрації; по-друге – територію 5 областей – Чернігівської, Сумської, Харківської, Сталінської та Ворошиловградської, що протягом усієї окупації перебували під управлінням військового командування.

Складання військової зони охоплювало кілька етапів: а) від 22 червня до 20 серпня 1941 р., до створення рейхскомісаріату «Україна»; б) від 20 серпня 1941 р. до 1 вересня 1942 р. (коли Дніпропетровська, Запорізька, Полтавська, Херсонська й лівобережна частина Київської області відійшли в підпорядкування РКУ); в) від 1 вересня 1943 р. до завершення окупації.

Особливістю військового управління вважається те, що вермахт став «вищим територіальним органом влади». При цьому в зоні його компетенції перебували й деякі цивільні органи й установи. Військові адміністративні структури діяли як самостійні відділи, або як групи управління при оберквартирмайстері армій (VII адмінвідділ). Спочатку вищим органом військової адміністрації був VII відділ при штабі командувача військ тилового району, а з кінця 1942 р. – адміністративні відділи при штабах груп армій. Виконання цих функцій вимагало певних навичок, тому вказані органи забезпечувалися кваліфікованими державними службовцями, які прибували з Німеччини.

Територіальними органами військового управління стали комендатури кількох типів. У зоні оперативного тилового району групи армій «Б» у вересні 1942 р. його командуванню підпорядковувалися польові комендатури № 399 у Конотопі та № 397 («Донець») у Юзівці (Сталіно). Першій підлягали польові комендатури № 194 у Рильську, № 197 у Ніжині, № 503 в Чугуєво, № 754 в Обояні, 21 гарнізонна (I) та 2 гарнізонні комендатури (II); другій – польові комендатури № 234 в Луганську, № 245 у Новочеркаську, гарнізонна комендатура Юзівки та 16 гарнізонних комендатур (I). У підпорядкуванні командування військ оперативного тилового району групи армій

«Б» перебували 3 польові й 11 гарнізонних комендатур, які в тактичному відношенні підлягали командуванню групи армій або 2-ї та 6-ї армій. Гарнізонна комендатура Харкова, 9 гарнізонних (I), 5 гарнізонних (II) комендатур функціонували в зоні групи армій «Б», але не підпорядковувалися командувачу оперативного тилового району[29].

Загалом схема організації військового керівництва була влаштована так: командувач військ оперативного тилового району (з кінця 1942 р. – VII відділ при штабі групи армій) – головні польові комендатури – польові комендатури (фельдкомендатури) – гарнізонні (місцеві комендатури I і II (ортскомендатури). Осібний статус мали комендатури Харкова і Юзівки.

У територіальному плані кожній польовій комендатурі підлягали 15-20 районів, а місцевій комендатурі – 4-5 районів. Це співвідношення вважалося далеким від оптимального, але для комплектування необхідної кількості польових комендатур бракувало кадрів, які мали досвід державної служби. У зв'язку з розвитком подій на фронті розв'язати цю проблему не вдалося, тому влітку 1943 р. місцеві комендатури ліквідовувалися, а їхні повноваження перебирали на себе польові комендатури. Це дозволило уникнути виявів некомпетентності референтів місцевих комендатур, оскільки їхні функції набагато продуктивніше виконували співробітники VII відділів польових комендатур[30]. Але й компетенція самих VII відділів визначалася не зовсім чітко. Свідчення цього знаходимо в документі під назвою «Особлива директива про завдання адміністративного відділу» за підписом начальника оперативного відділу 103 фон Рока (10 липня 1941 р.). У ньому, зокрема, зазначалося, що VII відділ «виконує всі завдання з внутрішнього управління, що не є справами господарських службових інстанцій (господарська інспекція "Південь" – господарські команди – господарські відділи IV) і які не є компетенцією СС»[31].

На відміну від окупаційного режиму в Західній Європі, у східних областях не передбачалося формувати стрункy адміністративну систему. Сподіваючись на швидку перемогу, Берлін орієнтував військове командування на передачу управлінських функцій у глибокому тилу цивільним властям. Коли ж бойові дії затягнулися й перейшли в позиційну фазу, військовим структурам довелося виконувати невластиві їм адміністративні повноваження протягом тривалого часу.

У цій ситуації комендатури зобов'язувалися вирішувати два види завдань: суто командні й управлінські. Перший був пов'язаний з заходами, спрямованими на дотримання порядку й охорону тилу; другий – з формуванням, керівництвом і контролем діяльності місцевих органів управління. Спектр функцій комендатур був надзвичайно розмаїтим: від режимних заходів, забезпечення прийнятних санітарних умов, забезпечення військових чинів квартирами, поставок продуктів харчування вермахту – до ремонту доріг, мостів тощо. Та особливої ваги набувало формування місцевих органів управління. В одному з документів з цього приводу зазначалося: «Найціннішими вважалися ті співробітники, яких вдалося відсіяти з маси місцевого населення, готового до співпраці, найбільш здібних і надійних людей, запалити їх своїми ідеями та планами, об'єднати і з їхньою допомогою організувати працездатне місцеве управління»[32].

Територіально-адміністративний поділ на місцях здійснювався на підставі того, що існував тут за радянської влади. Районні, міські, громадські та сільські управи створювалися відразу з приходом німецьких військ по всій зоні військової адміністрації. Персональна відповідальність за роботу цих органів покладалася на началь-

ників управ, бургомістрів і старост. Усі вони мали забезпечити «спокій і безпеку» на підпорядкованій території, протидіяти проявам спротиву заходам влади, диверсіям, саботажу, створити належні умови для служб, що вилучали сировину та сільськогосподарську продукцію.

Повна залежність і безумовне виконання всіх німецьких розпоряджень гарантувалися тим, що керівники районів призначалися на посади й звільнялися з них з санкції польової комендатури, командувача оперативного тилового району армії чи групи армій.

Аби не спровокувати якісь автономістичні тенденції у діяльності місцевих допоміжних адміністрацій, німецьке командування обмежило верхню вертикаль цих структур районами. Для того щоб не завдати шкоди майбутній політиці, всі об'єднання, які виходять за границі одного району, було заборонено. «Забороняється призначати окружних керівників: міліція та інші допоміжні організації повинні обмежуватися рамками районів», – наголошувалося в журналі бойових дій оперативного тилу групи армій «Південь»[33].

Аналогічні рекомендації використовувалися і для організації місцевих допоміжних органів у рейхкомісаріаті «Україна».

Оскільки серед головних завдань «східної кампанії» вважалося отримання сировинних, продовольчих і трудових ресурсів, акцент робився на діяльності у військовій зоні насамперед структур економічного профілю. У районі бойових дій при генерал-квартирмайстері головнокомандувача сухопутних сил перебував «Східний економічний штаб», що як польове управління «Східного штабу економічного керівництва» через свої установи у складі армійських штабів виконував розпорядження рейхсмаршала Г.Гіммлера.

Структура «Східного економічного штабу» мала такий вигляд: а) начальник штабу з групою керівництва; б) група «La» (сільське господарство і постачання продовольства; в) група «B» (промислове виробництво, випуск і переробка сировини, постачальні підприємства, лісове господарство, фінанси і банки, торгівля і товарообіг, а також штаб особливого призначення генерального уповноваженого з автомобільної справи; г) група «M» (потреби військових частин, виробництво озброєння, транспортне господарство).

На місцях «Східному економічному штабу» підпорядковувалися: п'ять господарських інспекцій (які формувалися при командуванні кожної групи армій і забезпечували керівництво економічною експлуатацією тилового району. Кожна з них мала у своєму складі групи «La», «B», «M», що збігалося з напрямами діяльності аналогічних груп економічного штабу). Під їхньою егідою працювали 23 господарських команди, що створювались у районі розташування кожної охоронної дивізії і складалися з офіцера та кількох фахівців різних галузей. За потреби при господарських командах формувалися підрозділи, що займалися підбором кадрів для керівництва сільськогосподарськими підприємствами й інженерів, які мали очолити МТС, збереженням сировини і інвентарю. Крім того, у найважливіших місцевостях зони дії господарських команд планувалося розгорнути роботу 15 філій (практично діяло 12).

У розташуванні групи армій «Південь» планувалось розміщення господарської інспекції № 3, якій повинні були підпорядковуватися господарські команди у Львові, Києві, Кишиневі, Одесі, Дніпропетровську, Юзівці, Ростові, Сталінграді та філії у Керчі,

Севастополі, Воронежі та Курську. Однак реальний перебіг подій не дозволив реалізувати ці плани у повних обсягах.

До початку жовтня 1942 р. у зоні діяльності господарської інспекції «Дон-Донець» (Юзівка) перебували райони, що упродовж усієї окупації підлягали військовій адміністрації. Тут діяло 10 господарських команд (WiKdo) – дві у Юзівці, по одній у Харкові, Луганську, Сумах, Чернігові, Криму, Ростові, Воронежі, Курську, хоча обласний принцип розмежування зони дії команд не завжди дотримувався.

У складі господарських команд діяло кілька структурних підрозділів. Так, WiKdo Харкова на чолі з підполковником Лінксом (від 5 лютого 1943 р. – підполковником фон Фібаном) мала три управління: група «W» – індустріальна; група «La» – сільського господарства; група «Forst» – лісового господарства. У свою чергу, управління ділилися на відділи[34].

Технологія вирішення економічних завдань, визначених нацистською верхівкою III рейху, у кожному конкретному випадку залежала від районів, у яких діяли відповідні державні служби. Власне військова зона також була неоднорідною, оскільки, по-перше, протягом 1941–1942 рр. і 1943–1944 рр. змінювала свою конфігурацію й місце розташування, а по-друге, поділялася на 3 сегменти: район бойових дій; прифронтовий район і армійський тил. Це визначало специфіку діяльності господарських структур. Для прикладу, у районі бойових дій економічні питання перебували в компетенції начальників тилу кожної армії (офіцерів зв'язку управління військового господарства й озброєння ОКВ при штабах армій). Кожному економічному відділенню при штабі армії (IV W) підпорядковувалися засоби економічної розвідки, технічний батальйон, уповноважені з сільського господарства при дивізійних полкових і батальйонних штабах.

У прифронтовій зоні спільно діяли одночасно господарські інспекції і господарські команди. Після того, як військові частини вермахту з інтендантськими службами змінювали дислокацію, господарські інспекції та команди зі своїми філіями продовжували займатися усім комплексом економічних завдань. У тиловій армійській зоні керівні господарські повноваження також належали начальникам тилу армій. Однак у цих районах їм підлягали також господарські групи окремих польових комендатур. Начальники польових комендатур зобов'язувалися забезпечувати нагальні потреби частин, що дислокувалися у районі їх діяльності, його адаптацію до потреб військового господарства[35].

Ефективність функціонування кожної ланки економічного апарату забезпечувало залучення не лише досвідчених офіцерів-інтендантів, а й кваліфікованих управлінців з різних галузей економіки Німеччини.

Водночас наявність військово-адміністративних і військово-господарських управлінських структур породжувала паралелізм, дублювання функцій і, як наслідок, – численні непорозуміння і навіть тертя між ними. Одна з причин суперечностей полягала у розбіжності завдань: якщо військові комендатури мали вирішувати широкий спектр проблем (від підтримання порядку до забезпечення місцевого населення), то економічні органи зосереджувалися винятково на вилученні максимально можливих обсягів сільськогосподарської продукції.

Певні труднощі виникали через невідповідність територіальних меж функціонування. Економічні підрозділи базувалися на існуючому адміністративно-терито-

ріальному поділі (область – округа – район). Військова адміністрація не мала обласної ланки і польові комендатури охоплювали райони кількох округ і навіть областей.

Нарешті, деякі тодішні німецькі аналітики вважали, що вилучення з компетенції воєнного командування низки господарських питань не виправдало себе. У той час, як економічні інстанції керувались у своїй роботі директивними документами з центру, військова адміністрація краще знала ситуацію на місцях і могла краще орієнтуватися у справах та відповідним чином діяти[36].

Отже, відсутність єдиного органу, який би координував економічні зусилля Німеччини на Сході, негативно впливала на їхні результати. Однак навіть за цих умов окупанти спромоглися організувати тотальне «викачування» сировинних, сільськогосподарських, людських ресурсів на загарбаній території, хоча налагодити ефективне виробництво у промисловій сфері так і не змогли.

5. Губернаторство «Трансністрія»

Як союзник гітлерівської Німеччини Румунія сподівалася на істотне приросщення власної території за рахунок придбань на Сході. У результаті тривалих консультацій з Берліном кондукатор Румунії маршал І.Антонеску 19 серпня 1941 р. підписав декрет про запровадження румунської адміністрації у межиріччі Дністра й Бугу (цей регіон називали Трансністрією). Повноважним представником кондукатора у краї став проф. Г.Алексяну.

27 серпня Генштаб румунської армії одержав від німецької військової місії в Бухаресті офіційний документ – інструкцію про функції окупаційних військ. Вона містила вказівки румунським військам щодо охорони військових і промислових об'єктів, шосейних і залізничних шляхів, мостів, аеродромів, портів, телефонного і телеграфного зв'язку. Однак головним завданням союзників визначалося запобігання повстанням, страйкам, саботажу, шпигунству та іншим виявам спротиву. На виконання цих завдань румунське командування мало націлити 9 з'єднань з 3 доданими авіаескадрильями[37].

Згідно з угодою між румунським і німецьким командуванням від 30 серпня 1941 р. про гарантування безпеки адміністрації з економічної експлуатації між Дністром і Бугом (Трансністрія) та Бугом і Дніпром (область Буг – Дніпро), губернаторство «Трансністрія» не входило до складу Румунії (на відміну від Бессарабії та Північної Буковини), а лише передавалося румунській стороні у тимчасове управління й господарське використання.

Губернаторство «Трансністрія» охоплювало територію Одеської (Ананьївський, Балтський, Березівський, Одеський, Овідіопольський райони), південні райони (Жугастрівський*, Могилівський, Тульчинський) Вінницької, західні (Голтянський** і Очаківський) Миколаївської областей, а також Дубоссарський, рибницький і Тираспольський райони Молдавської РСР. Його загальна площа становила майже 100 тис. кв. км, ад-

* Тепер – Ямпільський район Вінницької області.

** Тепер – Первомайський район Миколаївської області.

міністративний центр перебував спочатку в Тирасполі, а потім – в Одесі. Від Румунії губернаторство відділяла демаркаційна лінія.

Формування органів окупаційної влади у «Трансністрії» покладалося на «Воєнно-цивільний кабінет для адміністрації Бессарабії, Буковини і Трансністрії», який діяв при Кабінеті Міністрів.

3 вересня 1941 р. Антонеску підписав декрет, яким встановлювався новий статус і державний устрій Бессарабії та Буковини. Як губернаторства обидва райони включалися до складу Румунії. Губернатором Бессарабії призначили генерала К.Войкулеску, Буковини – генерала К.Колотеску. В інтегрованих до складу Румунії територіях поширювалась чинність румунських законів, фінансова, податкова, соціально-економічна система і, звичайно, державна (румунська) мова.

Адміністративний устрій у Бессарабії та Буковині відповідав румунським зразкам. Губернаторствам, що структурно складалися з директоратів (управлінь), підпорядковувалися по вертикалі повітові префектури, волосні претури, сільські та міські примарії[38].

Згідно з адміністративно-територіальним поділом, губернаторство «Трансністрія» складалося з 13 повітів (округів) на чолі з префектами, що об'єднували 64 сільських райони (волості) під керівництвом преторів. Найнижчою адміністративною ланкою вважалися міські та сільські управи (примарії).

Префектурам підпорядковувалися різнопрофільні служби, а також поліційні й жандармські формування.

Управління губернаторством здійснювалося за допомогою спеціалізованих управлінь та директоратів: адміністративного, фінансового, пошти, телефону, телеграфу, економіки, комерції, агрокультури, монополій, індустрії, праці, юстиції, інженерно-технічного, транспорту, лісів, харчової промисловості, розподілу спиртних напоїв, охорони здоров'я, культури, садівництва й виноградарства та ін.[39]

Претури, як і префектури, мали низку відділів, за допомогою яких румунські власті контролювали всі сфери життєдіяльності окупованих земель, зокрема такі, як секретаріат економічний, громадянського стану, комунального господарства, технічного, комунального майна, культури тощо. Районні претури керували роботою сільських управ (примарій). На претури покладалося розв'язання питань, пов'язаних з податковою політикою, торгівлею, промисловим і сільськогосподарським виробництвом, штрафними санкціями, і багато інших функцій.

У містах губернаторства «Трансністрія» всіма справи займалися примарії. На чолі Одеської примарії стояв генеральний примар, адвокат В.Пинтя, якому підпорядковувалися п'ять заступників (віце-примарі, які були румунами, генеральний секретар і двоє місцевих управлінців – професор Заєвлошин та інженер Кундерта). Практична робота покладалася на директорати – інженерно-технічний, продовольчий, водогону та каналізації, електропостачання, трамвая, дач, парків і садів, а також 9 фінансових управлінь і 9 поліційних префектур. Тирасполь та Одеса як адміністративні центри губернаторства мали ще один орган – окремі муніципалітети, а їхні примарії підпорядковувалися безпосередньо губернаторові краю.

На відміну від дистрикту «Галичина» та РКУ, апарат губернаторства «Трансністрія» комплектувався переважно румунськими чиновниками. Це було одним з ви-

значальних напрямів політики румунізації краю з тим, щоб надалі його було легше інтегрувати до «Великої Румунії».

Лише на сільському рівні й у тих випадках, коли без місцевих фахівців обійтися було неможливо, румуни запрошували на керівні (але другорядні) посади українців, росіян, молдаван і представників інших народів.

Наближення лінії фронту до кордонів губернаторства «Трансністрія» на початку 1944 р. викликало скасування цивільної адміністрації. Перебравши владні повноваження, румунське військове командування вдалося до суттєвого скорочення управлінського апарату і навіть ліквідації його окремих ланок. Зокрема, були ліквідовані майже всі директори губернаторства й міських примарій. Ті, що залишилися, крім іншого, займалися облаштуванням і працевикористанням радянських військовополонених.

Незважаючи на істотні відмінності у структурі, компетенції, методах комплектування, формах функціонування владних структур у різних адміністративно-територіальних утвореннях, що існували на території України, вони орієнтувалися на тотальний контроль за всіма сферами життєдіяльності суспільства, економічний, соціокультурний визиск місцевого населення, пограбування природних ресурсів, примусове працевикористання, репресії і терор. «Новий порядок», попри співпрацю з окупантами частини українського соціуму, так і не став своїм.

Посилання до розділу 17

1 *Даничев В.И.* Банкротство стратегии германского фашизма: Истор. очерки; Док. и материалы. – М., 1973. – Т.1. – С.59-60.
2 *Косик В.* Україна і Німеччина у Другій світовій війні. – Париж; Нью-Йорк; Л., 1993. – С.493-494.
3 Там само, – С.495-496.
4 *Нюрнбергский* процесс: Сб. материалов: В 8 т. – М., 1987. – Т.3. – С.402.
5 Там само. – С.513-514.
6 Там само. – С.91.
7 Там само. – С.115.
8 *Преступные* цели – преступные средства: Док. об оккупационной политике фашистской германии на территории СССР (1941–1944 гг.). – М.: Политиздат, 1968. – С.50.
9 *Рекотов П.В.* Органи управління на окупованій території України (1941–1944 рр.) // Україн. іст. журн. – 1997. – №3. – С.97; *ЦДАВО* України. – Ф.4620. – Оп.3. – Спр.239. – Арк.22.
10 *Боротьба* трудящих Львівщини проти німецько-фашистських загарбників (1941–1944 рр.). – Л., 1949. – С.44-45.
11 *Косик В.* Назв. праця. – С.131.
12 *Рекотов П.В.* Назв. праця. – С.97.
13 *Косик В.* Назв. праця. – С.529.
14 *Українське* слово. – 1941. – 11 січня.
15 *Яшан В.* Під брунатним чоботом. Німецька окупація Станіславщини в Другій світовій війні. 1941–1944. – Торонто, 1989. – С.59.

16 *Голос*. – 1942. – 8 листопада.
17 Преступные цели – преступные средства. – С.51-54.
18 *Рекотов П.В.* Назв. праця. – С.22.
19 *Косик В.* Назв. праця. – С.175.
20 *Німецько-фашистський* окупаційний режим на Україні: Зб. док. і матеріалів. – К.: Політвидав, 1963. – С.34-36.
21 *Рекотов П.В.* Назв. праця. – С.92.
22 Там само. – С.93.
23 *Судебный* процесс о зверствах немецко-фашистских захватчиков на территории г. Харькова и Харьковской области во время их временной оккупации. – Х., 1945. – С.8.
24 *Анатомия* войны. Новые документы о роли германского монополистического капитала в подготовке и ведении Второй мировой войны / Пер. с нем. – М., 1971. – С.462.
25 *Преступные* цели – преступные средства. – С.358.
26 *Мюллер Н.* Вермахт и оккупация: о роли вермахта и его руководящих органов в осуществлении оккупационного режима на советской территории / Пер. с нем. – М., 1974. – С.9.
27 *Політична* історія України XX століття: У 6 т. – К.: Генеза, 2003. – Т.4. – С.352.
28 Цит. за кн.: *Соколов Б.В.* Оккупация. – М.: АСТ-Пресс Книга, 2002. – С.29.
29 *КМФ-8*. – Оп.1. – Спр.3. – Арк.71-73.
30 Там само. – Оп.2. – Спр.27. – Арк.5.
31 Там само. – Спр.14. – Арк.40.
32 Там само. – Арк.7.
33 *Рекотов П.В.* Назв. праця. – С.94.
34 *Нестеренко В.А.* Назв. праця. – С.41-44.
35 *Нюрнбергский* процесс: В 8 т. – М., 1987–1989. – Т.3. – С.554-556.
36 *КМФ-8*. – Оп.2. – Спр.27. – Арк.12-13.
37 *Левит И.Э.* Участие фашистской Румынии в агрессии против СССР. Истоки, планы, реализация резолюций (1. IX. 1939 – 19. XI. 1942). – Кишинев, 1981. – С.171-172.
38 *Комарницький С.І.* Радянська Буковина в роки Великої Вітчизняної війни 1941–1945. – К., 1979. – С.30.
39 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.23. – Спр.917. – Арк.2.

Розділ 18. Відродження державного управління в УРСР (1943–1945 рр.)

Відновлення управлінських структур – партійних, радянських, господарських, а подекуди й профспілкових та комсомольських організацій – відбувалося відразу ж після визволення того чи іншого населеного пункту. Специфіка формування номенклатури визначалася особливостями і конкретними умовами обстановки, складністю завдань, які вирішувалися в цей період. Своєрідність початкового етапу полягала в тому, що широкомасштабна відбудова промисловості розпочалася з одночасним продовженням активних бойових дій.

ЦК ВКП(б) розглядав відродження визволених районів як «справу величезної державної ваги»[1]. Україна ставала прифронтовою зоною, матеріально-технічною базою діючої армії. Стратегія форсованої відбудови, передусім галузей важкої промисловості, мала й іншу, не менш важливу підставу. У цьому зв'язку цікавим є свідчення А.Звєрєва, який під час війни був наркомом фінансів СРСР. Він писав: «Політбюро ЦК ВКП(б) вимагало від Наркомату фінансів забезпечити ресурсами відбудовні роботи так, щоб значну їх частину вдалося провести ще під час війни. Річ у тім, що керівництво закономірно непокоїлося, як би нам не вийти з війни надто ослабленими. Це могло мати важкі наслідки в міжнародному плані. Щоб уникнути цього, потрібно було будувати слідом за вигнанням фашистських окупантів»[2].

Слід урахувати, що налагодження життя та господарське будівництво доводилося починати в умовах тотального спустошення території України. Картина втрат і руйнувань була приголомшуючою. Кожний п'ятий житель України загинув з вини агресорів, понад 2 млн українців було вивезено на примусові роботи до Німеччини.

Справа ускладнювалася й тим, що попри колосальні матеріальні втрати – 285 млрд руб. – союзний уряд у 1943–1945 рр. зміг виділити Україні для вирішення першочергових господарських заходів тільки 18 млрд 320 млн руб., що склало близько 7% завданих прямих збитків[3]. Це означало, що республіканське керівництво мало докласти всіх зусиль для максимальної мобілізації внутрішніх резервів.

Формування керівних кадрів в Україні можна умовно розділити на два етапи. Перший розпочався ще до вигнання загарбників з республіки і полягав у створенні ЦК КП(б)У резерву управлінців переважно з працівників партійного, радянського, частково господарського апарату, не призваних у Червону армію і евакуйованих у радянський тил. Наприкінці 1942 р. у розпорядженні командування Донського, Сталінградського, Південно-Західного та Воронезького фронтів були оперативні групи, призначені для районів, які визволяла Червона армія. До них входили члени ЦК і ЦКК КП(б)У, наркоми та їхні заступники, секретарі обкомів, міськкомів і райкомів КП(б)У, голови та заступники голів виконкомів обласних рад депутатів трудящих, начальники управлінь, директори та головні інженери великих заводів, шахт і рудників, висококваліфіковані спеціалісти народного господарства. До визволення оперативні групи працювали в політорганах діючої армії.

На середину 1943 р. до резерву ЦК КП(б)У було включено і намічено відкликати зі східних областей СРСР 8362 осіб[4]. На 10 жовтня 1943 р. у визволені міста та райони України було направлено на керівну роботу 8631 особу., у тому числі 1911 партійних і 3484 радянських працівників[5].

Певну підготовчу роботу щодо виявлення та обліку керівних кадрів, а надалі – формування керівного складу обласних, міських та районних органів виконали обкоми КП(б)У, які тимчасово перебували на Сході. Шляхом листування з обкомами тилових областей, а також безпосередніх контактів з ними через інструкторів, працівників інших організацій встановлювалися адреси евакуйованих спеціалістів та їхні посади з тим, щоб після визволення районів України одразу використати їх на керівній роботі. Наприклад, Вінницький обком КП(б)У вже з вересня 1943 р. розпочав облік номенклатурних працівників області, котрі перебували в евакуації і Червоній армії, підтримуючи з ними систематичний зв'язок. Було взято на облік 1256 номенклатурних кадрів обкому, ЦК КП(б)У і ЦК ВКП(б). На червень 1944 р. за викликами на Вінниччину прибуло 1100 осіб, у тому числі 288 партійних і 715 радянських працівників[6]. Перед визволенням тієї чи іншої області відповідні обкоми КП(б)У відкликали у своє розпорядження виявлені кадри. Прибулі працівники спочатку працювали в тих областях, де тимчасово перебував даний обком партії.

Комплектування управлінськими кадрами визволених областей проходило з великими труднощами. Це пояснювалося певною мірою «неквапливістю» окремих чиновників, які займалися питаннями відрядження, затримкою працівників місцевими органами влади східних районів, а також труднощами в дорозі до нового місця роботи. Украй потрібні кадри прибували до України нерідко через кілька місяців після прийняття рішення про їхнє направлення[7].

Оперативність при комплектуванні номенклатурних посад ЦК ВКП(б), ЦК КП(б) У, обкомів партії зумовлювалася першочерговими економічними завданнями, поставленими центром перед Україною. Тож, насамперед забезпечувалися керівниками підприємства тих галузей промисловості, де значною мірою вирішувалася доля фронту і відбудови народного господарства.

Керівники промислових об'єктів союзного підпорядкування призначалися частково, а з огляду на їх першорядне значення – повністю в Москві. Роль у цьому української партійної організації була обмеженою і, по суті, зводилася до створення режиму якнайбільшого сприяння діяльності надісланих з центру господарників. Вод-

ночас в умовах війни місцеві партійні комітети, згідно з постановами ДКО, ЦК ВКП(б) і РНК СРСР, зобов'язувались оперативно вирішувати завдання щодо налагодження виробництва продукції для фронту. Республіканські партійні органи займалися розв'язанням практично всіх проблем тилу. В цей період рівень комплектування керівними кадрами підприємств промисловості, транспорту й зв'язку республіканського і обласного підпорядкування, сільського господарства майже повністю залежав від місцевих партійних комітетів, республіканських наркоматів, відомств, господарських організацій. У 1943–1945 рр. секретарі по кадрах, завідуючі відділами промисловості, сільського господарства партійних органів мали значну свободу дій. Від їхніх компетентності, відповідальності й не в останню чергу особистості залежав якісний добір господарської номенклатури.

Безумовно, створення резерву управлінців, що складався головно з працівників довоєнного складу, значно полегшило вирішення питання комплектування ними областей. Ідеться передусім про партійні, радянські й, певною мірою, господарські кадри. З огляду на те, що саме партійні органи контролювали весь комплекс проблем економічного життя радянського суспільства, повернення, наприклад, у Сталінську область 138 із 156 секретарів міськкомів та райкомів партії старого складу слід розцінювати як позитивне явище[8]. І небезпідставно, бо поєднання досвіду керівництва, набутого в екстремальних умовах воєнного часу, зі знанням господарства свого регіону і довоєнних «командирів виробництва» мало б дати хороші результати. Однак, загалом сприятливе для розгортання відбудовних робіт, таке комплектування управлінських структур було характерне переважно для індустріальних центрів республіки, відновлення промислових об'єктів яких розглядалося ЦК ВКП(б), союзним урядом як пріоритетний напрямок. Водночас багато втрачалося від того, що управління відбудовними роботами, які супроводжувалися великою реконструкцією і новим будівництвом, переведенням економіки на мирні рейки, продовжувало здійснюватися добре знаними надзвичайними методами – на основі наказів, розпоряджень, запровадженням на виробництві армійських порядків.

Незважаючи на гостроту і складність його завдань, партійні комітети, радянські органи, наркомати зуміли в найстисліші строки мобілізувати виявлені на момент визволення кадрові ресурси, перегрупувати їх і в основному укомплектувати партійні, радянські та господарські організації, відомства, промислові об'єкти.

Відродження районів, що потерпіли від війни, – це складний, багатосторонній процес. Організаційні, економічні, соціально-політичні, науково-технічні проблеми – це ті питання, якими мали відразу й одночасно займатися місцеві партійні та радянські органи у визволених районах. Проте найважливішим завданням, від виконання якого великою мірою залежав повний і остаточний розгром ворога, була відбудова зруйнованого війною народного господарства. Через це практична діяльність республіканської партійної організації була підпорядкована передусім вирішенню комплексу організаційно-господарських проблем.

Керованість економічними процесами забезпечувалася через добір і розстановку кадрів на ключових посадах народного господарства, насамперед пріоритетних галузей індустрії. Велике значення надавалось відновленню мережі первинних партійних організацій. Їхньою прямою функцією було забезпечення ідеолого-політичної мобілізації трудових колективів. У такий спосіб вирішувалося питання мотивації впро-

ваджених у виробництво різних форм позаекономічного примусу, з поміж яких найдієвішим було соціалістичне змагання.

Нові завдання вимагали нових форм партійного керівництва. 20 серпня 1943 р. ЦК КП(б)У видав постанову «Про організаційне впорядкування роботи міськкомів, обкомів і ЦК КП(б)У». Цією постановою були внесені зміни до структури апарату ЦК КП(б)У, обкомів і міськкомів партії. Було визнано за доцільне мати п'ять секретарів ЦК КП(б)У, а замість галузевих секретарів, які були уведені рішенням XVIII Всесоюзної партконференції ВКП(б) у 1941 р., затверджувалися заступники секретарів ЦК КП(б)У з вугільної, металургійної, машинобудівної, електротехнічної, нафтової, легкої і харчової промисловості, транспорту, будівництва і будматеріалів. Одночасно вони були завідуючими відповідними відділами. В обкомах і міськкомах галузеві секретарі були замінені заступниками секретарів з промисловості, транспорту і сільського господарства. Структура партійного апарату на завершальному етапі війни весь час змінювалася[9].

Республіканська партійна організація з початком визволення України почала чисельно зростати більш швидкими темпами, ніж ВКП(б) загалом. На липень 1943 р. у звільнених районах працювало 2750 комуністів, на червень 1944 р. Компартія України налічувала 97 902 комуністи, на липень 1945 р. – до 200 тис. комуністів. Якщо на початку війни в КП(б)У було 33 275 первинних парторганізацій, в яких на обліку перебувало 564 536 членів, то на 1 січня 1946 р. вона налічувала 20 413 первинних парторганізацій, 910 кандидатських груп і 251 партійно-комсомольську групу. Вони об'єднували 320 307 комуністів (56,7% довоєнної чисельності)[10].

Зростання КП(б)У, яке було необхідною передумовою заповнення вакантних номенклатурних посад, все ж не відтворює об'єктивної картини становища з управлінськими кадрами у цей період: їх все ще гостро бракувало. На початок 1944 р. обкоми партії були укомплектовані керівними кадрами тільки на 60%, а райкоми – на 40%. На червень 1944 р. у шести областях України були вільні 10% посад секретарів обкомів партії, 30% посад завідуючих відділами обкомів і райкомів партії, 58,8% посад інструкторів обкомів і райкомів партії[11]. На 1 січня 1945 р. склад виконкомів місцевих рад був укомплектований на 80,1%[12].

У перші повоєнні роки комплектування управлінських структур відбувалося у такий спосіб. Партійні й радянські органи поповнювали свої ряди за рахунок комуністів, які брали участь у підпіллі, партизанських формуваннях. Наприклад, у Сумській області члени підпільного обкому КП(б)У увійшли в склад Сумського обласного комітету партії. У дев'яти районах області розпочали роботу райкоми партії, які діяли в тилу ворога. У Чернігівській області вийшли з підпілля і взялися до роботи обком і 8 райкомів партії. Від жовтня 1943 р. і до жовтень 1944 р. на керівну партійну, радянську і господарську роботу були надіслані 2200 партизан[13].

Поповнення кадрів партійних, радянських й господарських організацій відбувалося також за рахунок демобілізованих з лав Червоної армії. У 1945 р. в Україну після демобілізації прибуло 120 252 членів партії[14].

У 1943–1945 рр. проходила й реевакуація керівників, спеціалістів, робітників, щоправда, в незначних обсягах. Навіть у 1945 р. в Україну повернулися зі східних районів тільки 22 328 осіб[15]. Саме вони поповнювали партійні лави, слугували резервом для висунення їх в управлінські структури. Так, у Сталінській області на 1 травня 1944 р. з 318 прийнятих у члени ВКП(б) 308 осіб були тими, хто прибув зі Сходу[16].

І по війні залишилися незмінними основні критерії добору номенклатури: загалом твердо і незмінно забезпечувався примат «політичних ознак». Номенклатурний принцип, власне, й передбачав добір і призначення управлінців за їхнім класовим походженням, ідейною переконаністю, особистою відданістю вождю і партії, а не відповідно до їхніх професійних знань, умінь, здатності виконувати управлінські функції.

На момент виборів у КП(б)У налічувалося 60% комуністів, котрі вступили до лав ВКП(б) у роки війни, а отже, не мали досвіду партійної і радянської роботи, а про спеціальну освіту годі й казати. До керівництва первинними партійними організаціями взялися комуністи з невеликим партійним стажем і практичним досвідом. Із загальної кількості секретарів первинних парторганізацій 32,8% вступили до лав ВКП(б) у роки війни; 67% працювали на цій посаді менш ніж рік[17]. У 1945 р. із числа працівників номенклатури ЦК КП(б)У лише 10% працювали до війни на посадах, що обіймали, решта прийшли на ці посади в період війни, з них 56% – в останні два роки[18].

Цікавими є дані про наявність вищої освіти серед компартійних і радянських управлінців. Так, у 1946 р. вищу освіту мали: секретарі обкомів партії – 47%, завідуючі відділами ОК партії – 46,7, секретарі МК і РК партії – 14,3, завідуючі відділами МК і РК партії – 14,6%, голови міськ- і райвиконкомів – 10,1[19].

Слід констатувати, що відповідальні посади в республіці зайняли члени партії без необхідних атрибутів управлінця, що зумовлювалося як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами. Найбільш компетентні, досвідчені керівники (більшість серед яких були господарниками) в умовах війни, що продовжувалася, все ще перебували в евакуації, інші – у лавах діючої армії, партизанських формуваннях. Лише невелика частка керівників старого складу працювала в республіці. Коли в стислі строки й у широких масштабах комплектувалися партійні та радянські органи, господарські, комсомольські й профспілкові організації, не завжди була можливість вивчення ділових якостей працівника, якого висували на номенклатурну посаду.

Від середини 1944 р. відбудовні процеси зумовили певну черговість завдань у роботі партійних комітетів з номенклатурою. Це пояснювалося гострою потребою в управлінських кадрах, насамперед партійних, радянських і господарських для щойно визволених районів та областей України. На порядок денний постали такі питання, як створення дієвого резерву керівників, вивчення їх на практичній роботі й висунення на номенклатурні посади різних рівнів; своєчасне затвердження працівників на номенклатурних посадах. Проте в роботі з кадрами були допущенні помилки і викривлення, які мали довготривалі наслідки.

Привертає увагу робота тих інспекцій, від яких безпосередньо залежали добір і розстановка управлінців на всіх щаблях управлінської піраміди. Ідеться про відділи кадрів, передусім партійних, а також радянських і відомчих організацій. Аналізуючи звітну документацію цих підрозділів, слід констатувати, що головним недоліком в якісних характеристиках працівників відділів кадрів було те, що вони, по суті, не мали практичного досвіду на тій ділянці роботи, якою займалися або керували. Тільки партійні функціонери вищих партійних і відомчих республіканських органів мали загалом непоганий показник освітнього рівня. Переважно це були люди середнього віку, які прийшли в партію на хвилі кривавого терору 1930-х рр.[20]

Саме в 30-ті роки Комуністична партія значною мірою оновила свій склад. Її ряди заполонила навала кар'єристів. Нове покоління комуністів, котре прийшло у

владні структури, беззастережно сприйняло форми і методи управління сталінської адміністративно-командної системи. Рівень компетентності, кваліфікації, навіть загальної культури сталінських назначенців був вкрай низьким. Водночас роки терору та свавілля, важка обстановка підозрілості, шпигуноманії, постійна присутність страху довершили роботу по формуванню нової породи управлінця, сталінського типу політичного і державного апаратника. Поза сумнівом, страх найнегативнішим чином позначився на керівниках усіх рангів. У середовищі сталінських висуванців звичним явищем стали доноси, наклепи, шельмування. Це спричинило укорінення низької моралі, інтриг, дволикості. Цілком очевидно, що тільки через таких людей, які пройшли жорстку селекцію, й можна було управляти країною за допомогою інструкцій, регламентів, норм, директив, наказів, розпоряджень, вказівок, дисциплінарних і репресивних заходів. Отже, ідеться не про недоліки окремих управлінців владних структур, а про вади самої адміністративно-командної системи управління. Для її стабільного функціонування органічно неприйнятним був тип керівника, наділеного такими якостями, як відповідальність, ініціативність, готовність приймати і обстоювати свої рішення, за необхідності протистояти часом безглуздим настановам, що спускалися «згори». Такий критерій майбутнього керівника, як професійна компетентність, а за радянською кадровою термінологією – «ділові ознаки», відступав на другий план. Тому багато керівних посад у різних сферах суспільства обіймали люди, які, крім «політичних ознак», уміння «керувати», необхідних фахових знань не мали. Отже, примітивність критеріїв добору номенклатурних кадрів закономірно призводила до відтворення та домінування некомпетентності, посередності і сірості. Оскільки назначенців позбавляли необхідності активних дій, це неминуче призводило до зниження ефективності управління.

Номенклатура партійних, державних і господарських органів, інших відомств була укомплектована комуністами сталінського набору. Вони й розв'язували питання комплектування номенклатури в Україні. Здебільшого засобами, якими вони послугувалися в царині своєї діяльності, стали адміністративний примус у сталінській інтерпретації і… лакування дійсності. Хоча всупереч такій системі з'являлися і «нетипові» керівники, здатні творчо вирішувати складні повоєнні проблеми, насамперед господарського будівництва. Але зрештою одних система ламала, і вони деградували і як особистості, і як фахівці, інші, для того щоб уціліти, займатися улюбленою справою, приймали продиктовані системою норми, еталони, правила, згідно з якими будується і функціонує ієрархічна піраміда номенклатури. Інстинкт самозбереження примушував людину уніфікуватися, демонструвати свою стандартність.

Необізнаність із кадровою роботою, нерозуміння її важливості, доцільності у поєднанні з безініціативністю і нерідко безвідповідальністю призводили до того, що секретарі по кадрах займалися будь-чим, а повсякденну працю з номенклатурою – вивчення її, вчасне призначення на відповідальніші посади управлінців, котрі на це заслуговували, раціональна розстановка відповідальних працівників, створення резерву керівників – пускали на самоплив. Це визнавали й самі партійні функціонери. Секретар Полтавського обкому партії з кадрових питань П.Колінько на одній з нарад (1944 р.) констатував: «Треба прямо сказати, що з питання роботи з кадрами ми ще так фундаментально, з тривогою, зі всією відповідальністю не працювали, а дехто пустив цю справу на милість божу, що бог дасть те і буде. З цим треба кінчати»[21].

Працівники відділів кадрів партійних комітетів не мали достатніх ділових контактів з галузевими відділами парторганів у питаннях добору, висунення кадрів, їхньої підготовки. Не було тісного співробітництва в кадрових питаннях навіть між партійними комітетами різних рівнів. Зберігалася слабка узгодженість, дублювання в роботі відділів кадрів партійних органів, з одного боку, наркоматів, відомств, господарських організацій, підприємств – з другого. Це негативно впливало на вирішення всього комплексу проблеми керівних кадрів. Результатом, вдаючись до мови документів того часу, «формально-поверхового, бюрократично-канцелярського» підходу до роботи з управлінськими кадрами були численні факти, коли на відповідальну посаду висувалися працівники без урахування їхнього досвіду, фахової підготовки, ділових якостей, виробничих навиків.

У рішеннях ЦК ВКП(б) з кадрових питань великого значення надавалося створенню резерву управлінських кадрів. Його наявність давала змогу заповнити вакантні номенклатурні посади перевіреними на практичній роботі людьми, замінити тих, котрі не відповідали призначенню. Однак парадокс у тому, що керівників, які б дійсно володіли необхідними діловими, організаторськими якостями, адміністративно-командна система не потребувала. Цінувалися особиста відданість, поступливість, слухняність і, не в останню чергу, близьке знайомство з тим, хто висував кандидатуру. Відсутність «ділових ознак» керівника компенсувалася його анкетою і пробивною силою. Систему влаштовували назначенці, котрі робили лише те, що бажало начальство, яке санкціонувало їхнє призначення, а отже, могло й скасувати його. Безвідмовно спрацьовувала теза – «у нас незамінних людей немає». Результати перевірок регіональних партійних органів визначав один чинник: показники з виконання директивних завдань. Якщо вони були в «порядку», то це для висновків мало вирішальне значення. Навіть різко негативні риси номенклатурного працівника – аморальна поведінка, грубість, голе адміністрування тощо – до уваги не бралися. Не дивно, що більшість обкомів, міськкомів та райкомів партії резерву не мали. Це ж констатував пленум ЦК КП(б)У, який відбувся в серпні 1946 р.[22] Тому стихійність у висуванні кандидатур на номенклатурні посади була домінуючою. Відсутність резерву кадрів зумовлювала протягом тривалого часу багато вакантних посад у владних структурах. Щоправда, у разі гострої потреби, особливо коли йшлося про виробничу сферу, на пріоритетних ділянках виробництва – важкій та оборонній промисловості – керівниками призначали досвідчених, компетентних спеціалістів, інколи навіть усупереч їхнім анкетним даним.

У 1943–1944 рр. в кадровій роботі партійних комітетів значного поширення набула тенденція зволікання із затвердженням на бюро працівників, котрі обіймали номенклатурні посади. Своєчасно не затверджувалися навіть номенклатурні кадри ЦК КП(б)У, ЦК ВКП(б)[23]. Наприклад, на 1 листопада 1944 р. із 1922 посад номенклатури ЦК ВКП(б)У і ЦК КП(б)У Харківського обкому КП(б)У на бюро було затверджено лише 343 осіб[24]. Працівники відділів кадрів парткомітетів, не отримуючи вчасно необхідної допомоги і не відчуваючи відповідного контролю, розглядали цей етап у роботі з номенклатурою як формальну справу. Проте це питання було серйозним політичним заходом, який в умовах сталінського режиму уособлював собою політичну довіру тому чи іншому керівникові. Отже, недостатній практичний досвід управлінської роботи, а то й відсутність його у більшості номенклатурних працівників у поєднанні з настроями тимчасовості, зумовлені несвоєчасним затвердженням їх на посадах, породжу-

вали у них невпевненість у завтрашньому дні, боязкість у роботі, збайдужілість до неї, прагнення максимально використати своє службове становище для поліпшення матеріальної сторони свого буття, що, природно, вело до зловживань. Тож суттєва складова кадрової роботи парткомітетів, згідно з рішеннями ЦК ВКП(б) – предметне вивчення керівника, – так і залишалася нереалізованою.

У 1945 р. в основному стабілізувалося становище із затвердженням номенклатури ЦК ВКП(б), ЦК КП(б)У, головним чином у сфері виробництва. Зокрема, на 1 січня 1946 р. ЦК КП(б)У затвердив 91% парторгів ЦК ВКП(б) шахт і підприємств, 90% директорів комбінатів і заводів, 96% начальників управлінь залізниць та їх заступників[25].

Аби зрозуміти, чому робота з номенклатурою знаходилася на такому низькому рівні, недостатньо послатися на труднощі відбудовного періоду, неукомплектованість партійних комітетів, недосвідченість кадрових працівників партійних і державних апаратів. Незважаючи на вживані центром заходи щодо перевірки виконань його рішень, з місць до контролюючих інстанцій щоразу надходили бадьорі рапорти, зростали обсяги звітної, облікової та іншої документації, які демонстрували виконавську лояльність і водночас виводили з-під персональної відповідальності регіональних партійних керівників. Причина полягала в адміністративно-командному стилі управління. Вольовим рішенням керівника призначали і знімали з посади, «перекидали» в інші місця, на інші посади, іншу незнайому для нього ділянку роботи. Робилося подібне навіть тоді, коли в цих працівниках була потреба на попередньому місці роботи.

У цей період стає дедалі помітнішою вкрай хибна, але органічно зумовлена системою тенденція в роботі з номенклатурою, котра в наступні десятиліття стане визначальною. Ідеться про те, що номенклатура посад поступово перетворювалася в номенклатуру осіб. Тобто складалося коло працівників, які переставлялися з однієї посади на іншу. Вони, власне, й ставали «резервом» керівників на посади у владні структури. З огляду на це закономірно, що ще у 1944 р. райкоми КП(б)У не мали своєї номенклатури[26].

Великий відсоток становили звільнені через некомпетентність і за компрометуючими матеріалами. За 1945 р. за цими мотивами було усунуто з посад 1 194 осіб номенклатури ЦК КП(б)У, що становило 30% до загальної кількості увільнених[27]. Приміром, у другому півріччі 1946 р. було усунуто через невідповідність зайнятій посаді 34,2% управлінців від загальної кількості звільнених по номенклатурі ЦК КП(б)У. Серед звільнених були вісім секретарів ОК партії, у тому числі чотири перших секретарі[28].

Спостерігалася масова плинність радянських кадрів. Особливо гостро це вразило сільські ради[29].

Було очевидним, що належного реагування на критичні зауваження ЦК ВКП(б) щодо добору і вивчення ділових якостей кандидатів на номенклатурні посади з боку відділів кадрів обкомів, а також управління кадрів ЦК КП(б)У, по суті, не було. Водночас специфічні особливості соціально-політичної і економічної ситуації на щойно визволеній території України пред'являли високі вимоги до управлінських структур. У своїх практичних діях партійні функціонери, які монопольно контролювали кадрові процеси, мали виявити такі якості, як політична гнучкість, мужність, управлінські навики, компетентність. Проте повоєнний склад номенклатури загалом не володів необхідними для управлінця стандартами. Через це вже в 1944–1945 рр. ЦК, а відтак і обкоми партії змушені були неодноразово порушувати питання про відповідальність,

спеціальні знання, культуру, дисципліну, підвищення освітнього рівня працівників партійних комітетів. Акцентована увага центральних партійних органів на параметрах, які були для номенклатури найбільш значущими, зумовлювалася політичними, народногосподарськими й управлінськими потребами.

Специфіка комплектування номенклатури в цей період значною мірою визначалася політичними особливостями повоєнного суспільства. Ідеться насамперед про вирішення питання залучення на номенклатурні посади людей, які перебували в окупації. По суті, усе населення, яке залишалося на окупованій території, виводилося партійними органами на місцях за рамки розгляду його як соціальної бази для рекрутування нових управлінців. Особливо негативні наслідки це мало у сфері економіки. Джерела постачання керівників, про які йшлося вище, не могли забезпечити кадрами навіть вирішальні ділянки народного господарства. До того ж давалася взнаки відсутність у багатьох новопризначених господарських керівників професійної кваліфікації. Послабити напруження з керівними кадрами могли б спеціалісти, у тому числі й номенклатурні працівники середньої та нижчої ланок, котрі з різних причин залишалися на окупованій території.

Однак питання щодо їхнього залучення на номенклатурні посади вирішувалося надзвичайно складно. Як зазначав на проведеній у червні 1944 р. в ЦК КП(б)У нараді секретарів обкомів партії і відповідальних працівників наркоматів і відомств секретар ЦК по кадрах О.Кириченко, партійні працівники продовжували дивитися на кадри «довоєнними очима». А чи могло бути інакше? Відбір кандидатур на номенклатурні посади за «політичними ознаками» являв собою основу основ, альфу і омегу кадрової політики партії. Відділи кадрів партійних комітетів на місцях керувалися рішеннями партз'їздів і конференцій, директивою ЦК ВКП(б) і РНК СРСР від 29 червня 1941 р., яку ніхто не скасовував.

За таких умов серед партійних функціонерів, особливо районного рівня, побутувала думка: якщо людина, тим більше комуніст, жила в окупації і не вела боротьби проти окупантів, а до того ж працювала в окупаційних установах, то вона – «політично неблагонадійна». Цих людей образливо називали «трофейними людьми», «фашистськими слугами», «зрадниками батьківщини». У 1943–1945 рр. і протягом багатьох повоєнних років у звітній документації відділів кадрів партійних комітетів був навіть спеціальний розділ: «Перебував на окупованій території без спецзавдань», де вказувалася точна кількість таких осіб, які обіймали номенклатурні посади.

Таким чином, питання, що так гостро постало, мало політичне підґрунтя і для його розв'язання повинна була відбутися кардинальна зміна найсуттєвіших політичних орієнтацій партійної номенклатури, неможлива в умовах сталінського режиму. Проте саме життя вносило корективи у його вирішення: вимоги господарської доцільності подекуди брали гору.

Спостерігалися важливі відмінності в ставленні до спеціалістів, які проживали на окупованій території в промислових центрах і сільськогосподарських районах. Повернення зі Сходу в індустріальні регіони певної частини партійної номенклатури довоєнного складу, збагаченої досвідом керівництва в екстремальних умовах, концентрація на промислових об'єктах союзного підпорядкування відповідальних працівників ЦК ВКП(б) і господарників з широкими повноваженнями зумовили загалом сміливе використання спеціалістів, кваліфікованих робітників, навіть керівни-

ків, що перебували в окупації. Так, підбиваючи підсумки роботи з номенклатурою на середину 1944 р., секретар по кадрах Харківського обкому КП(б)У І.Лебедь зазначав: «Комплектуючи апарати партійних, радянських органів і промисловості, ми виходили з того, що працівників зі Сходу, які раніше працювали на цих підприємствах, а також у партійних, радянських органах, ми не отримаємо. Тому ми йшли шляхом сміливого висунення молодих зростаючих працівників, часто враховуючи, що у них немає достатнього досвіду як партійної, так і господарської роботи»[30].

Подібної думки дотримувалося партійне керівництво Сталінської області. Як констатував секретар обкому партії по кадрах П.Волков, більшість з 3805 «наших командирів» у результаті вивчення їхньої поведінки під час окупації, ставлення до праці заслуговує на найактивніше залучення до виробництва[31]. Як довело життя, там, де партійні керівники зрозуміли реалії часу і подбали про забезпеченість вирішальних ділянок економіки досвідченими кадрами, спостерігалися високі темпи відбудовних робіт.

Водночас другорядне значення, якого надавав сільському господарству політичний центр, зумовило відповідне вирішення питання з формуванням сільськогосподарської номенклатури. Для райкомів партії типовою була, наприклад, відписка: у колгоспі неможливо підібрати кандидатуру на посаду його голови через те, що майже всі люди в селах залишалися на окупованій території.

Загалом усе ж переважало негативне ставлення до керівників, взагалі людей, які під час війни залишалися на захопленій ворогом землі. З цієї причини в досліджуваний період більшість обкомівських працівників, майже всі райкомівські, прагнучи ухилитися від відповідальності – від гріха далі, – не висували таких спеціалістів на керівні посади. Подібний стан справ негативно позначався на відбудовних процесах, а на окремих ділянках виробництва раз по раз виникали критичні ситуації. Під загрозою було виконання директив центру. Це викликало у верхніх партійних ешелонах відповідні дії.

На вже згадуваній червневій 1944 р. нараді секретарів обкомів по кадрах при ЦК КП(б)У цьому питанню була приділена велика увага. У відповідь на домагання працівників відділів кадрів парткомітетів отримати від ЦК на номенклатурні посади людей, які не «заплямували» себе перебуванням на окупованій території, М.С.Хрущов різко заявив: «...Треба перебудуватися секретарям по кадрах... Запам'ятайте, що ми вам більше людей не дамо, і вам доведеться працювати з людьми, що залишалися на окупованій території». Натомість М.С.Хрущов пред'явив партійним органам справедливі претензії щодо якісної сторони їхньої роботи з кадрами і зажадав від них: «Потрібно зараз менше просити і побільше працювати на доборі людей. Треба вміло підбирати, підібраних перевіряти, допомагати людям...»[32].

Позиція М.Хрущова, висловлена в його виступах і репліках на червневій нараді, знайшла відображення в низці документів ЦК. ЦК КП(б)У зажадав від обкомів партії «...якнайменше чекати прибуваючі кадри, а працювати і забезпечувати всі ділянки тими людьми, яких ми зараз маємо на місці»[33]. Навіть більше, для кращого забезпечення економіки керівниками ЦК рекомендував висувати молоді кадри – як комуністів, так і безпартійних. І справді, на цей час в Україні в ході відбудовних робіт на практичній роботі якнайкраще виявили себе багато молодих людей. Однак хоча безпартійні становили помітну частку серед господарської номенклатури, все ж таке становище

було тимчасовим. Тільки керівник – член ВКП(б) міг розраховувати на просування по службі, уникаючи багатьох неприємних моментів, непорозумінь, що завжди підстерігали безпартійного номенклатурного працівника.

Отримавши постанову політбюро ЦК КП(б)У і вказівки М.С.Хрущова, обкоми партії зажадали від МК і РК партії докорінно змінити ставлення до осіб, які перебували на окупованій території, використовувати їх у всіх галузях народного господарства. Однак прийняті рішення втілювалися в життя лише епізодично. Характерною особливістю радянської політичної системи була наявність «подвійного стандарту» діяльності – розрив між словом і ділом. У той час як з високих партійних трибун декларувалися обов'язки, завдання партійних комітетів, окремих комуністів, про їхнє реальне виконання годі було й говорити. Вірус недовіри й особливо страх перед можливими репресіями за хибні дії паралізував здоровий глузд.

Отже, саме в ході розв'язання цього питання – найважливішої складової роботи партії з кадрами на той час – непоправної шкоди завдало «послідовне проведення більшовицького принципу добору кадрів» в умовах щойно визволеної території України. Гіпертрофована політизація та ідеологізація економіки зумовили різні збочення на місцях під час розв'язання партійними комітетами цього питання надзвичайної політичної загостреності, що створювало критичні ситуації в деяких галузях економіки, на окремих ділянках господарства. Як показав перебіг подій, дотримуваність «чистоти» анкетних даних замість ділового підходу до працівника не дала змоги партійним комітетам республіки раціонально розпорядитися кадровим потенціалом, який був у наявності.

Надзвичайної гостроти в цей період набуло висунення на номенклатурні посади місцевих кадрів у західноукраїнському регіоні. Будь-що обкоми КП(б)У намагалися комплектувати номенклатуру як райкомів, міськкомів, так і, власне, свою, а про ЦК КП(б)У і ЦК ВКП(б) годі й казати, за рахунок прибулих зі східних районів. У перші повоєнні роки всі відповідальні посади обіймали відряджені зі сходу. Якщо за весь час – з моменту визволення регіону і на 1 січня 1946 р. – прибуло близько 80 тис. партійних, радянських, господарських та інших працівників, то тільки за 1945 р. сюди було направлено понад 35 тис. осіб, у тому числі партпрацівників – 1337 осіб, комсомольських – 1210, радянських – 154, працівників НКВС–НКДБ – 3724, керівних кадрів промисловості – 4416, сільського господарства – 4637. У Закарпатську область за 1945 р. було відряджено 2877 осіб[34].

Проте тільки врахування таких чинників, як якісний склад «уповноважених» та плинність кадрів, що в цей період набули першорядної значущості, дає реальну картину становища з номенклатурою у західних, Ізмаїльській і Закарпатській областях.

Ілюстрацією вищесказаного може слугувати найсуттєвіше в характеристиці однієї з найчисленніших груп керівників, надісланих до регіону, – номенклатури органів НКВС–НКДБ. На 1 січня 1946 р. за освітнім рівнем в органах НКВС ті, що мали вищу і незакінчену вищу освіту, становили 3% від загальної кількості працюючих, середню – 15, незакінчену середню – 25 і нижчу – 57%; в органах НКДБ відповідно: 6,3, 30, 33, 30,7%. За стажем роботи в органах НКВС до одного року працювало 32% від загальної кількості працюючих, від одного до 5 – 49,2%, від 5 і більше років – 18,8%, в органах НКДБ відповідно – 8,6, 51,4, 40%. Понад 80% особового складу органів становили працівники у віці від 20 до 45 років[35]. Недаремно секретарі парторганізацій західних

областей на всіх нарадах, присвячених кадровим проблемам, нарікали на низький якісний рівень працівників органів НКВС–НКДБ і... відсутність знання української мови. Непокоїв їх також і той факт, що чималу частку керівників НКВС–НКДБ становили особи, котрі скомпрометували себе у східних областях.

Тож, надіслані до регіону керівні кадри, що мали здійснювати радикальні перетворення в суспільно-політичному, економічному та культурному житті краю, загалом мали вкрай низькі якісні та моральні характеристики. Їхні дії як управлінців ставали причиною часто непоправних збитків у всіх сферах буття, але передусім призводили до нічим не виправданих людських жертв.

Отже, республіканська партійна організація відразу по війні й у перші повоєнні роки вже мала достатній кадровий потенціал. Від партійних органів, які монопольно контролювали кадрові процеси, від професійної кваліфікації їхніх працівників, практичного досвіду, здатності освоїти нові методи роботи, освіченості взагалі і політичної зокрема, інтелектуального рівня, відповідальності, особистих рис характеру залежали якість добору управлінців різного рівня, забезпечення їх раціонального розподілу, своєчасного пересування і заміни. Аналіз якісних характеристик тих, хто безпосередньо займався кадровою політикою, і тих, хто одноособовим рішенням визначав долю керівника, по суті, будь-якого рівня, свідчить, що ці особистості за своїми діловими і моральними якостями не здатні були створити кадровий корпус управлінців, який би відповідав вимогам часу з його масштабністю і складністю.

Разом із тим централізована адміністративно-директивна система управління загалом справилася з надзвичайними проблемами відбудовного періоду. Вона, власне, й була розрахована на «надзвичайшину», екстремальні умови, тому несправедливо заперечувати її мобілізаційну здатність. Постає правомірне запитання: як поєднання цих двох взаємовиключальних чинників дало зрештою позитивний результат?

Управління відбудовними роботами, які супроводжувалися масштабними реконструкцією та новим будівництвом, продовжувало здійснюватися добре знаними вже позаекономічними командно-директивними методами. Стратегія форсованого розвитку економіки базувалася на директивних засадах, централізації, оперативному адмініструванні, жорсткому контролі. Проте тільки командно-наказовий стиль в управлінні господарством, тільки адміністративний примус, хай навіть із застосуванням крайніх форм – політичних репресій, дати очікуваний результат все ж не могли. Надто напруженими, вкрай складними для виконання були директивні завдання. До того ж мала свої особливості конкретно-історична обстановка в країні відразу по війні. Це розумів і політичний центр. Тому знову, вкотре вже в умовах надзвичайності, при вирішенні вузлових проблем економіки сталінський режим використав і на повну силу цинічно експлуатував народний ентузіазм. Ентузіазм мас – це вагомий резерв системи. У роки війни й у відбудовний період хибність адміністративно-командної системи управління була значною мірою локалізована, її наслідки пом'якшені, зкориговані, а нерідко усунені саме завдяки ентузіазму, ініціативі, героїзму людей, їх потом і кров'ю. Ентузіазм мас, поєднаний з мобілізаційними здатностями адміністративно-командної системи управління, дав змогу вирішити низку найкрупніших завдань, що постали перед країною.

Слід звернути увагу ще на такий чинник. У 1943–1945 рр. в сталінській системі управління все ще була присутньою когорта господарників, котрі не були цілком про-

дуктом системи. Доки ключові посадові позиції в економіці займали такі господарники, спеціалісти з фундаментальною технічною освітою, великим практичним досвідом роботи, набутим на будовах найбільших індустріальних об'єктів 30-40-х рр. XX ст., на іноземних виробництвах, яких відзначала дисциплінованість, беззавітна відданість справі, моральні принципи, доти адміністративно-директивний господарський механізм зберігав здатність до поступального руху. Це був чи не найголовніший резерв системи. У 40-ті й наступні десятиріччя адміністративно-командна система управління не змогла репродукувати подібні яскраві особистості, фахівців і організаторів такого масштабу.

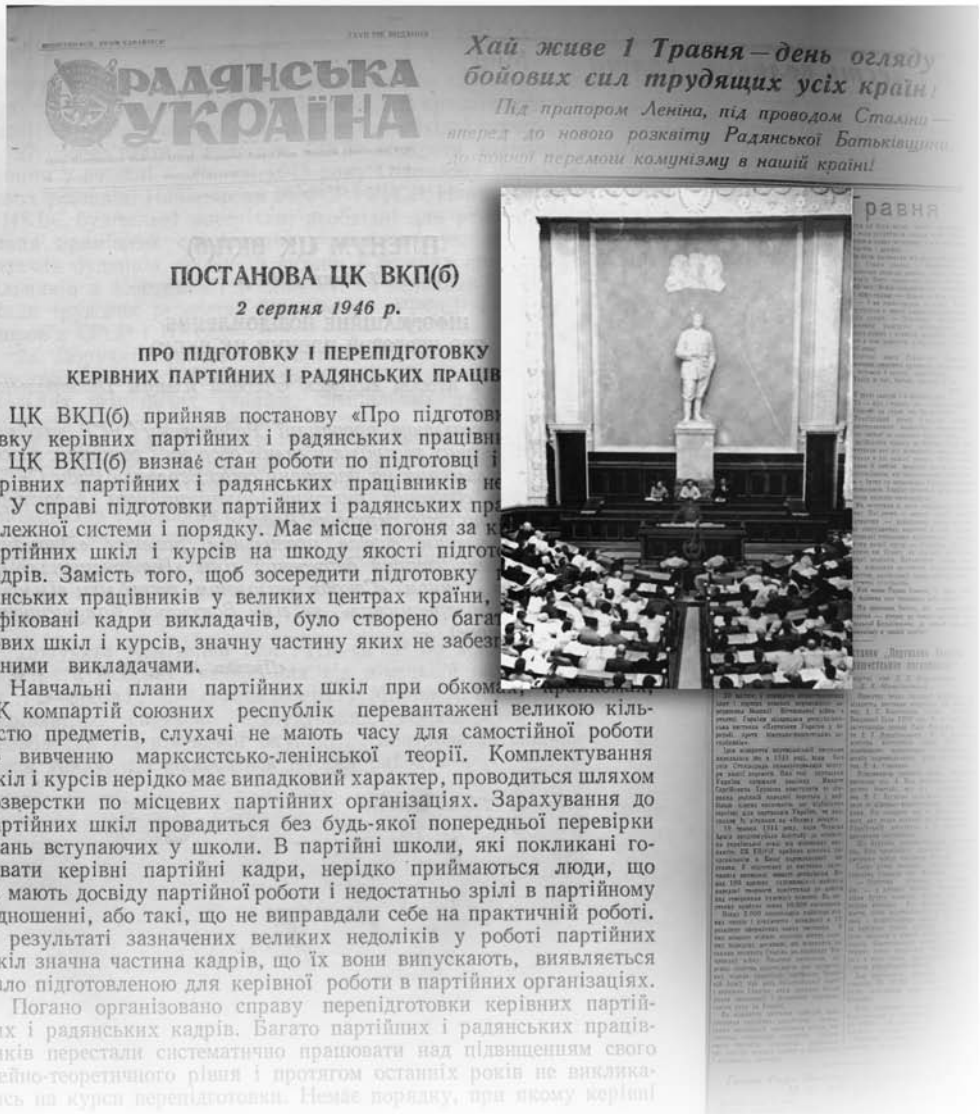
Історичний досвід свідчить, що командно-наказовий стиль керівництва може забезпечити лише тимчасовий поступальний рух і позитивний результат. Надзвичайна система управління рано чи пізно виснажить ресурси суспільства, які вона тотально залучає для подолання труднощів, – політичні, моральні, соціальні. Сталінські управлінці, сповідуючи повну зневагу до загальнолюдської моралі і права, загальнолюдських цінностей, до людини й оточуючого її середовища, могли забезпечити в кращому разі лише екстенсивний шлях розвитку країни, що спрацьовувало до певного часу. Важливо не тільки те, що досягнуто, але й яким чином, якою ціною. Успіхи в економіці були оплачені ціною величезних страждань і нестатків людей, багато в чому надмірних жертв.

Посилання до розділу 18

1 *Правда*. – 1943. – 19 февраля.
2 *Зверев А.Г.* О некоторых сторонах истории советской финансовой системы // Вопр. истории. – 1969. – №2. – С.143.
3 *Українська РСР* у Великій Вітчизняній війні Радянського Союзу. 1941–1945 рр.: В 3 т. – К., – 1969. – Т.3. – С.184.
4 *ЦДАГО* України. – Ф.1 – Оп.45. – Спр.916. – Арк.4.
5 Там само. – Оп.46 – Спр.128. – Арк.22.
6 Там само. – Оп.45 – Спр.938. – Арк.4, 5; Спр.966. – Арк.55, 56.
7 Там само. – Оп.46. – Спр.130 – Арк.33.
8 Там само. – Оп.45. – Спр.935 – Арк.8; Спр.966. – Арк.15, 16, 262.
9 *Денисенко П.И.* Партийное и советское строительство в освобождённых районах Украинской ССР (1943–1945 гг.) // Коммунистическая партия – организатор освобождения Советской Украины от фашистских захватчиков. – К., 1975. – С.282.
10 *Очерки* истории Коммунистической партии Украины. – 4-е изд., доп. – К., 1997. – С.606, 607; *Масний О.С.* Організаційно-партійна робота Компартії України в роки Великої Вітчизняної війни. 1941–1945. – Л., 1981. – С.110, 111; *Григорович Д.Ф.* Идейно-политическая деятельность Компартии Украины в годы Великой Отечественной войны. – К., 1983. – С.123, 125.
11 *Масний О.С.* Назв. праця. – С.108.
12 *Зинченко Ю.И.* Советы депутатов трудящихся Украинской ССР в годы Великой Отечественной войны. 1941–1945. – К., 1989. – С.72.
13 *Украинская ССР* в Великой Отечественной войне Советского Союза 1941–1945 гг.: В 3 т. – К., 1975. – Т.2. – С.426; *Зинченко Ю.И.* Назв. праця. – С.70.

14 *Денисенко П.И.* Назв. праця. – С.283.
15 Там само.
16 *Масний О.С.* Назв. праця. – С.111.
17 Там само. – С.113, 124.
18 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.572. – Арк.16.
19 *Горбул А.Д.* Научные основы кадровой политики КПСС. – К., 1989. – С.86, 100.
20 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.586. – Арк.68 – 69, 70.
21 Там само. – Спр.971. – Арк.25.
22 *Правда* Украины. – 1946. – 25 авг.
23 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.960. – Арк.60, 61; Спр.930. – Арк.17; Спр.941. – Арк.10; Спр.957. – Арк.31.
24 Там само. – Спр.957. – Арк.31; Спр.929. – Арк.19.
25 Там само. – Спр.572. – Арк.4.
26 Там само. – Спр.968. – Арк.113; Спр.967. – Арк.15; Оп.23. – Спр.833. – Арк.155 зв.; Спр.971. – Арк.19 зв., 20.
27 Там само. – Спр.572. – Арк.8.
28 *Горбул А.Д.* Назв. праця. – С.80.
29 *Зинченко Ю.И.* Назв. праця. – С.70.
30 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.966. – Арк.175.
31 Там само. – Арк.18-20.
32 Там само. – Спр.966. – Арк.190, 269, 319.
33 Там само. – Спр.973. – Арк.26.
34 Там само. – Ф.1. – Оп.45. – Спр.572. – Арк.80-82.
35 Там само. – Арк.68.

Розділ 19. Політико-адміністративна система управління у повоєнний час (1946–1955 рр.)



РАДЯНСЬКА УКРАЇНА

Хай живе 1 Травня — день огляду бойових сил трудящих усіх країн!

Під прапором Леніна, під проводом Сталіна — вперед до нового розквіту Радянської Батьківщини — до повної перемоги комунізму в нашій країні!

ПОСТАНОВА ЦК ВКП(б)

2 серпня 1946 р.

ПРО ПІДГОТОВКУ І ПЕРЕПІДГОТОВКУ КЕРІВНИХ ПАРТІЙНИХ І РАДЯНСЬКИХ ПРАЦІВ

ЦК ВКП(б) прийняв постанову «Про підготов
товку керівних партійних і радянських працівн
ЦК ВКП(б) визнає стан роботи по підготовці і
керівних партійних і радянських працівників не
У справі підготовки партійних і радянських пра
належної системи і порядку. Має місце погоня за к
партійних шкіл і курсів на шкоду якості підгот
кадрів. Замість того, щоб зосередити підготовку
дянських працівників у великих центрах країни,
ліфіковані кадри викладачів, було створено багат
кових шкіл і курсів, значну частину яких не забезп
леними викладачами.

Навчальні плани партійних шкіл при обкомах
ЦК компартій союзних республік перевантажені великою кількістю предметів, слухачі не мають часу для самостійної роботи по вивченню марксистсько-ленінської теорії. Комплектування шкіл і курсів нерідко має випадковий характер, проводиться шляхом розверстки по місцевих партійних організаціях. Зарахування до партійних шкіл провадиться без будь-якої попередньої перевірки знань вступаючих у школи. В партійні школи, які покликані готувати керівні партійні кадри, нерідко приймаються люди, що не мають досвіду партійної роботи і недостатньо зрілі в партійному відношенні, або такі, що не виправдали себе на практичній роботі. В результаті зазначених великих недоліків у роботі партійних шкіл значна частина кадрів, що їх вони випускають, виявляється мало підготовленою для керівної роботи в партійних організаціях.

Погано організовано справу перепідготовки керівних партійних і радянських кадрів. Багато партійних і радянських працівників перестали систематично працювати над підвищенням свого ідейно-теоретичного рівня і протягом останніх років не викликались на курси перепідготовки. Немає порядку, при якому керівні

1. Структура органів партійно-радянської влади

Перехід до мирного життя позначився для України суттєвими змінами в адміністративно-територіальному устрої. Унаслідок приєднання Західної України українські землі вперше за багато століть опинилися у складі однієї держави. У лютому 1947 р. був підписаний радянсько-румунський договір, за яким визнавалися кордони УРСР у рамках 1940 р. У 1951 р. Україна поступилася Польщі Устрицьким районом Дрогобицької області, натомість до Львівської області увійшли землі довкола м. Кристополя (Червонограда). Так була остаточно закріплена конфігурація західних кордонів республіки.

Важливою подією стала передача Кримської області зі складу РРФСР до Української РСР на підставі указу президії Верховної Ради СРСР від 19 лютого 1954 р. Підпорядкування Кримської області УРСР було приурочене до 300-річчя «возз'єднання» України з Росією та пояснювалося територіальною близькістю, тісними економічними, господарськими й історико-культурними зв'язками України і Криму, а також спроможністю України відбудувати економічно ослаблену за роки війни Кримську область.

Із закінченням війни постали проблеми, зумовлені труднощами і масштабністю завдань відродження та розвитку народного господарства, складною зовнішньополітичною ситуацією. Це вимагало якнайшвидшого пристосування до потреб часу всієї структури управління – як центральних, так і місцевих органів влади.

Навесні 1946 р. в СРСР було скасовано воєнний стан і органи воєнного командування, які виконували функції державної влади й управління. Формально найвищим органом влади згідно з положеннями Конституції залишалася Верховна Рада СРСР. Коло повноважень вищого законодавчого органу фактично обмежувалося внесенням змін до Конституції, утвердженням державних народно-господарчих планів і бюджету, а також указів президії Верховної Ради. Остання, будучи постійно діючим органом дер-

жавної влади, опікувалася ширшим спектром питань: структурою та повноваженнями центральних органів управління, утворенням міністерств і відомств, призначенням і зміщенням міністрів та інших посадових осіб. У лютому 1947 р. їй було надано право денонсування міжнародних угод, встановлення дипломатичних рангів, почесних, військових та інших спеціальних звань СРСР. Головами президії Верховної Ради СРСР обиралися М.М.Шверник (1946–1953) і К.Є.Ворошилов (1953–1960).

Вищим органом влади в радянській Україні була Верховна Рада УРСР. Обрання її складу відбулося 9 лютого 1947 р. Вибори мали формальний характер, оскільки проводились, як і раніше, на безальтернативній основі, коли на одне депутатське місце балотувався лише один кандидат, попередньо пройшовши узгодження в партійних інстанціях.

Необхідність налагодження ефективної роботи державного управління підштовхнула реорганізацію центральних виконавчих органів влади. 15 березня 1946 р. Верховна Рада СРСР ухвалила закон про перетворення Ради Народних Комісарів (РНК) СРСР, раднаркомів союзних республік на відповідні Ради Міністрів, а наркоматів – у міністерства. Головою Ради Міністрів СРСР у черговий раз став Й.Сталін, який одночасно обійняв посаду міністра Збройних Сил СРСР. До повноважень Ради Міністрів СРСР належало право визначати і затверджувати структуру центральних міністерств СРСР, загальну кількість адміністративно-управлінського персоналу, фонд заробітної плати і схеми посадових окладів, призупиняти дію постанов республіканських урядів, скасовувати накази та розпорядження міністрів[1].

25 березня 1946 р. Верховною Радою УРСР було затверджено указ президії Верховної Ради УРСР про створення замість РНК УРСР Ради Міністрів УРСР. До складу останньої ввійшли: голова Ради Міністрів, 7 його заступників, 26 міністрів, голова Держплану, Комітету в справах мистецтв, Комітету в справах культурно-освітніх установ і Управління вищої школи[2]. Рада Міністрів УРСР ухвалювала структуру, склад адміністративно-управлінського персоналу республіканських міністерств, відомств і місцевих органів державного управління з урахуванням встановлених союзними органами влади кількості державних службовців, фонду зарплати і схем посадових окладів[3].

Основу управління різними сферами суспільного життя, зокрема народним господарством країни, складала система галузевих органів – міністерств. Одноосібне керівництво вверіними галузями здійснювали міністри. Значна частина підприємств та установ на території УРСР у найважливіших галузях народного господарства, що належали до компетенції СРСР, знаходилися у прямому підпорядкуванні тридцяти загальносоюзних міністерств. Міністерства УРСР за ступенем централізації управління розподілялися на союзно-республіканські та республіканські. При цьому союзно-республіканські міністерства одночасно підпорядковувалися відповідним союзно-республіканським міністерствам СРСР і Раді Міністрів УРСР, здійснюючи безпосереднє керівництво підприємствами республіки (крім тих, що за окремим списком напряму підпорядковувалися центральним союзно-республіканськими міністерствам). Республіканські міністерства УРСР управляли галузями, що знаходилися у безпосередньому віданні республіки.

Пошуки оптимальної організації управління в умовах мирного часу супроводжувалися реформуванням системи державних органів виконавчої влади. Це знайшло

відображення у територіальному поділі окремих наркоматів і міністерств, галузевому розукрупненні наркоматів і міністерств. На лютий 1947 р. в СРСР налічувалося 36 загальносоюзних і 22 союзно-республіканських міністерств[4]. Разом із тим реформа не сприяла розширенню управлінських повноважень міністерств УРСР, бо мала, по суті, протилежні цілі. Передбачалося зосередити всі важелі управління найважливішими галузями народного господарства республік у центральному апараті державної виконавчої влади, а також посилити вертикаль управління народним господарством. Навіть з приводу затвердження посадових окладів для працівників одного з міністерств Рада Міністрів УРСР була вимушена звертатися до центрального уряду СРСР[5].

Про посилення централізації управління народним господарством УРСР переконливо свідчить співвідношення союзних і республіканських міністерств. Взяти хоча б показники 1950 р., коли в Українській РСР діяли 20 союзно-республіканських і лише 8 республіканських міністерств[6]. За даними 1953 р., виробники республіканського підпорядкування давали лише 31% промислової продукції, решту виробляли підприємства союзного значення. Негативно позначилося на ефективності управління народним господарством УРСР і те, що керівні республіканські органи були відірвані від більшості підприємств, розташованих на території України, які знаходились у союзному підпорядкуванні. Отже, утворилася громіздка, багатоступенева структура управління зі складною системою звітності та значно завищеною кількістю державних службовців[7].

Роздрібнення міністерств не покращило й саму систему управління промисловим комплексом країни. Цьому заважала наявність зайвих ланок у керівництві, велика кількість структурних підрозділів (наприклад, у Міністерстві торгівлі СРСР – 369, Міністерстві електростанцій СРСР – 366); інколи у відділах і секторах начальників було більше, ніж безпосередніх виконавців[8]. У процесі реформування державного управління 1946–1947 рр. виникли непередбачені додаткові проблеми: порушувалися виробничі зв'язки між підприємствами, які раніше були складовими одного міністерства, створювалися нові бюрократичні структури. Як наслідок – уже в 1948 р. територіальне розукрупнення міністерств було визнане невдалим, а згодом і весь реформаційний процес змінився на протилежний.

І надалі тривали безперервні процеси то з ліквідації, то з нового створення союзних і союзно-республіканських міністерств. Якщо у березні 1949 р. їхня кількість зменшилася до 28 загальносоюзних і 20 союзно-республіканських, то вже у червні 1951 р. збільшилася до 30 і 31 відповідно[9]. Постійні перебудови, супроводжувані частими посадовими переміщеннями кадрів, негативно позначалися на діяльності міністерств, призводили до нестабільності та перебоїв у роботі.

Смерть Сталіна у березні 1953 р. спричинила боротьбу за владу в середовищі його найближчого оточення. Бажання основних претендентів зосередити всі важелі управління у невеликій кількості міністерств і відомств було втілене законом «Про перетворення міністерств СРСР» від 15 березня 1953 р. У квітні 1953 р. президія Верховної Ради СРСР ухвалила рішення про зменшення кількості союзних (з 30 до 20) і союзно-республіканських (з 21 до 13) міністерств[10].

Унаслідок перерозподілу повноважень і реформ в органах державного управління СРСР Л.Берія очолив міністерство внутрішніх справ (МВС), яке було об'єднане з міністерством державної безпеки (МДБ). Кадрова політика новопризначеного міні-

стра вирізнялась двома особливостями. По-перше, за три місяці на посаді міністра він повернув багатьох своїх колишніх співробітників, організаторів і виконавців репресій кінця 1930-х рр. Берія спробував відновити колишню структуру міністерства і мінімізувати партійний вплив на МВС. Це серйозно занепокоїло партійно-радянську номенклатуру. По-друге, остання негативно сприйняла його спроби підвищити питому вагу представників «корінної національності» в органах МВС союзних республік[11]. Не випадково на цьому його ініціативи припинилися – Л.Берія був заарештований і розстріляний.

Розправа над Берія спричинила нову реорганізацію апарату МВС. Було ліквідовано Особливу нараду при МВС, відновлено порядок розслідування і судового розгляду справ, ужито заходів для оновлення керівного складу міністерства. У 1954 р. було сформовано союзно-республіканський Комітет державної безпеки (КДБ).

Після затвердження М.Хрущова першим секретарем ЦК КПРС на вересневому (1953 р.) Пленумі ЦК було взято курс на посилення партійного впливу і контролю за діяльністю органів державної влади, зокрема правоохоронних структур. На хвилі боротьби за владу з головою Ради Міністрів СРСР Г.Маленковим розгорнулася партійна критика діяльності уряду. Так, проблеми організаційної побудови апарату управління справедливо викривались у січневій (1954 р.) постанові ЦК КПРС «Про серйозні недоліки в роботі партійного і державного апарату». Зазначалися такі вади у структурі державного управління: розосередженість управління, що призводило до тяганини, бюрократизму та безвідповідальності адміністративно-управлінського персоналу; порушення оптимального співвідношення між керівним складом і виконавцями, внаслідок чого на 3-4 працівників припадав один начальник; наявність зайвих проміжних ланок між міністерствами і підвладними органами й підприємствами, що негативно впливало на своєчасне вирішення питань; відрив окремих ланок управління від виробництва. З метою усунення недоліків Рада Міністрів СРСР ухвалила рішення про наближення окремих міністерств до виробництва. В Українській РСР, наприклад, були створені Міністерство чорної металургії (м. Дніпропетровськ) і Міністерство вугільної промисловості (м. Сталіно)[12].

Ужиті заходи раціоналізували управління виробництвом, але домінування політичних причин у реформуванні галузевого апарату управління в 1953–1954 рр. призвело до нових проблем. Насамперед – до неспроможності оперативного вирішення питань через надмірне укрупнення органів управління. Крім того, гостро критикувалася практика надсилання великої кількості паперів другорядного характеру до структур Ради Міністрів УРСР, тоді як вони стосувалися здебільшого місцевих органів виконавчої влади. Тому вже наприкінці 1953 р. розпочався зворотний процес роздрібнення міністерств. Майже всі ліквідовані раніше промислові міністерства були відновлені[13].

Одночасно з реорганізацією міністерств і відомств новий партійний лідер М.Хрущов взяв курс на усунення очевидних недоліків у системі управління шляхом її реформування за такими напрямками: підвищення ролі та розширення прав союзних республік; надання більшої самостійності керівникам підприємств у прийнятті рішень; скорочення і спрощення управлінського апарату; мінімізація звітності для вищих інстанцій тощо. У 1954 р. в 46 міністерствах і відомствах було припинено дію 200 головних управлінь і відділів, 147 трестів, 93 місцевих управлінь, близько 10 тис.

інших дрібних структурних підрозділів. Ліквідація непотрібних структурних підрозділів давала можливість заощадити витрати на їх утримання. Хрестоматійний приклад: у 1955 р. на підприємствах, у міністерствах і відомствах УРСР було скорочено понад 61 тис. посад адміністративно-управлінського апарату, що дало можливість лише по фонду заробітної плати заощадити близько 430 млн руб.[14]

Важливим напрямом реформ у державному управлінні було розширення управлінських прав союзних республік. У промисловості СРСР такі тенденції позначилися на перетворенні загальносоюзних на союзно-республіканські міністерства, внаслідок чого частка підприємств республіканського і місцевого підпорядкування збільшилася з 33% у 1950 р. до 47% у 1955 р.[15] За 1954–1956 рр. у відання союзних республік було передано 15 тис. підприємств різних галузей народного господарства[16]. Аналогічний перерозподіл повноважень між центром і республіками відбувся в аграрному секторі, де, попри збереження у Міністерства сільського господарства СРСР права планування та фінансування сільського господарства країни, республіканські і місцеві органи дістали право на безпосереднє керівництво колгоспами і радгоспами. Значна частина культурних закладів передавалася в підпорядкування республіканських міністерств культури[17].

Поновлювався звичайний порядок діяльності судових органів. Правосуддя у республіці здійснювали Верховний Суд із судовою колегією з кримінальних справ, обласні і народні суди. Обласні суди були створені на перших сесіях обласних рад депутатів трудящих наприкінці 1947 – на початку 1948 р. у складі голови, заступника голови, членів суду і народних засідателів, а також включали судові колегії у кримінальних і цивільних справах. До їхньої компетенції належали: кримінальні справи про особливо небезпечні злочини проти державного управління, справи щодо розкрадання соціалістичної власності, особливо тяжкі службові та господарські злочини, важливі цивільні справи, що вилучалися з підсудності народного суду, апеляції щодо рішень та ухвал народних судів[18]. Переважну більшість судових справ розглядали народні суди республіки, які обиралися безпосередньо громадянами району. Це мало наблизити народний суд до мас, посилити довіру громадян до нього, підвищити його відповідальність. Натомість вибори суддів і народних засідателів, які відбулися 30 січня 1949 р., носили формальний характер[19]. У 1948 р. скасовувався колишній порядок дисциплінарних стягнень на суддів за допущення хиб у їхній роботі. Якщо раніше це право мали міністр, голови облюстів, обласних і крайових судів, то за новим порядком – спеціальні колегії з дисциплінарних справ при судах (починаючи з обласних), воєнних трибуналах округів і флотів, які складалися з членів відповідних судів[20].

З початком відбудов народного господарства було законодавчо оформлено діяльність місцевих рад депутатів трудящих замість ліквідованих органів воєнного ладу. Вибори до місцевих рад відбулися лише 21 грудня 1947 р., причому виборча кампанія проходила на безальтернативній основі, за рознарядками, спущеними згори[21]. У процесі виборів обрано 18 002 місцеві ради, в тому числі 25 обласних, 13 окружних, 750 районних, 258 міських, 86 районних у містах, 16 405 сільських і 465 селищних. Загалом до місцевих рад республіки було обрано 307 361 депутата[22]. На перших сесіях ради обрали виконавчі комітети постійних депутатських комісій з різних питань соціально-економічного та культурного життя, а також голів виконкомів.

У 1948 р. постановою Ради Міністрів СРСР затверджувалися типові штати виконавчих комітетів. Для міських рад депутатів трудящих міст районного підпорядкування (15-20 тис. осіб) вони складалися з 14 осіб: голови, секретаря, бухгалтера, рахівника, діловода-друкарки, діловода ЗАГС, агронома або зоотехніка, інспектора з народної освіти, інспектора з охорони здоров'я, кур'єра-прибиральниці, зав. відділом комунально-житлового господарства, інженера-техніка, інспектора, секретаря-друкарки[23].

Зміни в системі державного управління 1953 р. безпосередньо стосувалися й державної влади на місцях, переважно в галузі народного господарства. Передусім це було пов'язано з розширенням компетенції в управлінні колгоспами, передбаченої рішенням вересневого пленуму ЦК КПРС 1953 р. Трохи згодом, у 1955 р., виконкоми районних і міських рад дістали право затверджувати списки на будівництво об'єктів місцевого підпорядкування коштовністю до 50 тис. руб. Ці заходи посилювали відповідальність, розвивали ініціативу місцевих управлінців у реалізації державної господарської політики[24]. Значно більше уваги центральні органи влади в республіці стали приділяти зв'язкам депутатів з виборцями, зокрема їхній роботі у виборчих округах, виконанню наказів виборців.

Директори підприємств, колгоспів, керівництво місцевих партійних і радянських органів – тобто тих органів, що уособлювали собою місцеву владу, завжди ставали головним об'єктом критики з боку населення. У масовій свідомості в післявоєнний період чітко сформувалася дворівнева структура влади – верховна та місцева. В усіх своїх негараздах людина, як правило, звинувачувала ближнє «начальство», безпосередніх виконавців волі партії. Тим більше що саме місцеве керівництво завжди було в об'єктиві критики центральної влади.

2. Кадрова політика в системі державної служби УРСР

В умовах післявоєнної відбудови народного господарства особливо гостро постало питання кадрового забезпечення всіх ланок державно-партійного керівництва. Проблема поглиблювалася значними втратами працівників адміністративно-управлінського апарату під час війни. У той час, коли на 1 січня 1946 р. кількість службовців у галузі державної служби УРСР становила 517 763 (без урахування МВС і МДБ), сумарна потреба в кадрах по всіх областях УРСР становила 685 981 осіб. Навіть з урахуванням перспективи підготовки у 1946 р. працівників державних установ нестача кадрів була на рівні 64 492 особи[25].

У 1946–1947 рр. процес заповнення посадовцями ділянок центральних і галузевих органів влади ускладнювався у зв'язку з повоєнним реформуванням системи державного управління, насамперед розукрупненням міністерств і, як наслідок, невпинним збільшенням номенклатурних посад. Ці прогалини у кадровому забезпеченні міністерств намагалися закрити за допомогою доукомплектування керівними працівниками інших центральних галузевих виконавчих установ. Наприклад, 22 червня 1946 р. Рада Міністрів УРСР ухвалила передати частину спеціалістів і управлінців з

колишнього наркомату радгоспів для роботи у міністерстві тваринництва і міністерстві землеробства УРСР[26]. Залучення молодих ініціативних працівників до управління під час війни не могло остаточно розв'язати кадрову проблему, оскільки у ході їхнього масового висування на керівну роботу нерідко потрапляли особи, що не мали ні досвіду керівництва, ні належної для виконання своїх обов'язків підготовки.

Потреба у кваліфікованих посадовцях змусила керівництво зосередити увагу на їхньому якісному підборі та розстановці. Контроль за державними управлінцями здійснювався через процедуру їхнього затвердження в партійних органах. Для вищих посадовців вона полягала у поданні Радою Міністрів УРСР клопотання про затвердження кандидатів на керівні посади перед ЦК КП(б)У. Наприклад, у червні 1946 р. уряд республіки подав на затвердження ЦК КП(б)У повний склад колегії Міністерства технічних культур УРСР на чолі з міністром Н.Кальченком[27]. Не всім щастило пройти партійну перевірку. З липня 1946 р. до січня 1947 р. управління кадрів ЦК КП(б)У відхилило понад 100 таких подань обкомів КП(б)У та міністерств[28].

Серйозні вади у кадровому забезпеченні як центральних, так і місцевих управлінських органів виявили проведені у 1946 р. перевірки. ЦК ВКП(б) критикував ЦК КП(б)У і міністерства УРСР у занадто поспішному висуванні кадрів, без належної процедури перевірки, інколи навіть без їхнього затвердження в парторганізаціях. Констатували, що деякі міністри здійснюють підбір працівників на підставі знайомств[29].

Принциповими вимогами до професійних управлінців під час включення їх до партійно-радянської номенклатури були: обов'язкове володіння теоретичними знаннями та практичними навичками, їхнє застосування у руслі безумовного дотримання директив вищих державно-партійних органів. Останньому положенню, а саме суворій дисциплінованості, якнайкраще відповідали демобілізовані фронтовики, на яких у перші повоєнні роки власне і була зроблена основна ставка для поповнення кадрового резерву в органах різного рівня. Позачергово їх приймали до партії, створили мережу республіканських і місцевих комісій для влаштування на роботу, надавали керівні посади у народному господарстві і висували на компартійну роботу. В УРСР у 1946 р. на високі керівні посади було призначено понад 2 тис. демобілізованих з Радянської армії. Понад 40% номенклатури ЦК КП(б)У становили учасники війни[30]. Серед висуванців на керівну партроботу в першому півріччі 1946 р. половина теж були вчорашніми армійцями-комуністами[31].

Поповнення управлінського апарату за рахунок демобілізованих фронтовиків привнесло у мирне життя зумовлену характерними рисами армійського побуту особливість – звичку до командування і послуху, сувору дисципліну, безумовну силу наказу. Ця традиція вписувалась у централізовану, тоталітарну модель управління державою, а тому владою була не лише позитивно сприйнята і запозичена, а й розвинута.

Нестачу державних службовців частково породжувала й необхідність відновлення радянської політичної системи на щойно приєднаних територіях західних областей. Силами центрального державного апарату управління і місцевих органів виконавчої влади республіки передбачалося забезпечити цілковиту інтеграцію їх економічної системи до господарського комплексу СРСР. Першочерговими завданнями визнавалися проведення суцільної колективізації, а також посилення контролю партійно-радянських працівників за всіма сферами життя місцевого населення. Тож заповни-

ти дефіцит державних службовців в означених областях належало представникам партійно-радянського апарату управління зі сходу УРСР та інших республік СРСР.

До середини 1946 р. зі східних регіонів СРСР були відряджені понад 86 тис. партійних і радянських працівників, спеціалістів у різних галузях народного господарства, освіти, культури та ін. Так, у 1946 р. вони обіймали 87,9% номенклатурних посад в обкомах партії Західної України[32]. У складі обкомів, міськкомів і райкомів КП(б)У на початок 1947 р. їхня кількість становила 32 617 осіб (51% від загальної кількості)[33]. Посівши ключові посади в партійних і радянських органах західноукраїнського регіону, новоприбулі були чужинцями для його мешканців, у роботі керувалися лише наказами згори, нехтуючи специфікою місцевого життя.

Перевага вихідців зі східних областей УРСР та інших регіонів СРСР над місцевими кадрами виявилася й у представництві в радянських органах влади, серед керівників підприємств[34]. Подібне становище спостерігалось, наприклад, у народній освіті Львівщини. Так, з-поміж 36 завідувачів міських і районних відділів народної освіти краю лише троє були місцевими, серед 39 працівників обласного відділу народної освіти – лише один, а у Львівському міському відділі – жодного[35].

З метою підвищення авторитету органів влади серед населення Західної України час від часу дії тамтешніх партійних осередків і радянських установ, особливо щодо недостатньо широкого залучення місцевих кадрів до системи управління, піддавалися критиці з боку центру. Вважалося, що місцеві жителі, обізнані на звичаях і традиціях регіону, зможуть ефективніше впливати на населення, втілюючи у життя політику партії. Як слушно зазначає В.Баран, такі заклики переважно мали формальний характер. Влада й надалі з недовірою ставилася до населення західних областей, надаючи перевагу відрядженим з інших регіонів. Тому частка «місцевих» у керівних партійних і державних органах залишалася вкрай низькою. У 1949 р. у складі парткомітетів західних областей загалом налічувалося лише 7,0% місцевих комуністів, у тому числі в Чернівецькій області – 4, Дрогобицькій – 10, Тернопільській – 15, Станіславській – 16, Ровенській – 18%[36].

Узагальнена характеристика основних кадрових проблем на західноукраїнських теренах була дана 26 травня 1953 р. на засіданні президії ЦК КПРС. Ішлося про те, що майже всі керівні посади обіймали працівники немісцевого походження, а серед директорів вузів Львова, де більшість дисциплін викладалася російською мовою, не було жодного представника Західної України. Відзначалася безперспективність ведення боротьби з українським підпіллям суто репресивними методами, засуджувалися репресії щодо півмільйона осіб упродовж 1944–1952 рр. Унаслідок різкої критики на адресу керівництва УРСР замість Л.Мельникова на посаду секретаря ЦК Компартії України був рекомендований О.Кириченко[37].

Намічена партією державна політика в Західній Україні здійснювалася за допомогою традиційних для тоталітарного режиму методів, шляхом адміністративного примусу та репресій. Подібна практика «переконування» у перевазі радянської політико-економічної системи викликала активний опір з боку населення. Нерідко озброєні загони ОУН і УПА влаштовували напади на партробітників і радянських посадовців. Лише ціною великих зусиль і значних жертв Кремлю на початку 1950-х рр. вдалося запровадити в регіоні радянську модель господарювання та управління.

Складні проблеми розвитку радянського суспільства актуалізували завдання професійної підготовки чиновників і партробітників, освітній рівень яких був, м'яко кажучи, досить низьким, як для державних службовців. Для заповнення кадрових втрат 2 серпня 1946 р. ЦК ВКП(б) ухвалив постанову «Про підготовку і перепідготовку керівних партійних і радянських працівників», згідно з якою впродовж 3-4 років ставилося завдання створити мережу партшкіл і курсів. Наприклад, за планом підготовки в УРСР на 1946 р. пройти навчання мали 7830 голів і 8450 секретарів сільрад[38].

29 серпня 1946 р. запрацювала Республіканська партійна школа при ЦК КП(б) У з дворічним терміном навчання. У 1948 р. її було перетворено на Київську вищу партійну школу й одночасно збільшено термін навчання до 3 років. При ній з 1946 р. діяли 6-місячні парткурси, розраховані для навчання 200 осіб. У 1946 р. було створено 5 міжобласних партійних шкіл з дворічним терміном навчанням при Харківському, Сталінському, Одеському, Дніпропетровському та Львівському обкомах КП(б)У, річну республіканську школу партійно-радянських працівників у Харкові на 200 осіб, річну партшколу при Закарпатському обкомі партії на 100 осіб, 6-місячні республіканські курси газетних працівників на 150 осіб у Харкові, а також сім 6-місячних партійних курсів при п'яти вищеназваних обласних партшколах, а також Чернігівському і Чернівецькому обкомах партії. Загальна кількість слухачів партійних шкіл і курсів у перший рік у становила 2935 осіб[39].

Контингент слухачів парткурсів у 1946 р. складався в основному з голів і секретарів сільрад, переважно українців за національністю. Приміром, із 118 курсантів першого набору Київських обласних курсів голів сільрад було 58 осіб, секретарів – 60, з них 113 українців, 4 росіян; за статтю – 75 чоловіків, 43 жінки; за партійною приналежністю – 42 члени ВКП(б), 13 кандидатів у члени партії, 23 комсомольця, 63 безпартійних. Досвід роботи від 1 до 3 років серед них мали лише 14 осіб, до 1 року – 30, до півроку – 60 осіб[40]. Постановою РНК УРСР і ЦК КП(б)У був встановлений середньомісячний контингент підготовки секретарів і голів сільрад – 2713 осіб. Не всі змогли успішно пройти курси – відрахували приблизно 3% від загальної кількості курсантів[41]. З плином часу контингент шкіл і курсів поступово збільшувався.

Навчальний план курсів містив цілу низку предметів. Зокрема, слухачі могли ознайомитися з такими «дисциплінами»: «Короткий курс історії ВКП(б)», «Книга тов. Сталіна «Про Велику Вітчизняну війну Радянського Союзу», «Питання партійного і Радянського будівництва», «Конституції СРСР і УРСР», «Питання роботи промисловості і сільського господарства області та республіки», «Пропаганда п'ятирічного плану», «Українські буржуазні націоналісти – агенти фашизму й вороги українського народу», «Політична карта світу», «Українська мова» (24 години), «Російська мова» (35 годин), а також «Сучасна російська література» (факультативно)[42].

Під час організації навчання в різних областях було виявлено чимало недоліків. Серед них – несвоєчасне укомплектування курсів, відсутність посібників, наочних засобів навчання; траплялися навіть випадки нестачі паперу й олівців, як, наприклад, на початковій стадії навчання при обласних курсах у Києві[43]. Проблемою для влаштування багатьох курсів була відсутність гуртожитків. Через це, наприклад, у Ровенській області із запланованих 80 осіб було викликано на навчання тільки 34. Для них запроваджувалися щомісячні стипендії: голови сільрад отримували 200 руб., секретарі – 150 руб.[44]

Великі обсяги роботи органів юстиції в післявоєнний період особливо посилили потребу у збільшенні контингенту відповідних кваліфікаційних кадрів. Джерелами поповнення органів правосуддя у перші повоєнні роки були демобілізовані або повернені з евакуації колишні працівники судів, створений резерв Наркомюсту УРСР з числа інвалідів війни, випускників юридичних факультетів у Києві, Одесі та Харкові. З метою працевлаштування підготовлених правників у правоохоронні та судові інстанції 5 жовтня 1946 р. ЦК ВКП(б) видав постанову «Про розширення і поліпшення юридичної освіти в країні». В українських освітянських центрах, а також у Львові було запроваджено юридичне навчання у дворічних юридичних школах. Велике значення для розвитку правової науки в Україні мало створення в 1949 р. в системі Академії наук УРСР Сектора держави і права як самостійної науково-дослідної установи.

Нестачу національних управлінських кадрів в УРСР певною мірою спричинило й проведення на всій території республіки перевірки особових справ тих комуністів, що перебували під час війни на окупованій території. Для цього в різних областях республіки при обкомах партії утворювалися спеціальні партколегії. За підсумками їхньої роботи ЦК КП(б)У дало критичну оцінку роботі місцевих партійних осередків, зазначивши їх засміченість неблагонадійними елементами. Враховуючи критичні зауваження головного партійного органу країни, партійні колегії та комітети «посилили пильність», виносячи під час розгляду подібних справ значно більше рішень про виключення з партії. Скажімо, у 1947 р. від загальної кількості виключених з партії (1360 осіб) більшу частину – 883 особи (66%) – становили ті, хто перебував на окупованій території[45].

Розвиток державної служби багато в чому залежав й від особистих поглядів Сталіна на принципи та засоби управління. Номенклатурний принцип керівництва складав основу сталінського режиму, коли з допомогою репресій і терору була вибудувана чітка система беззастережної підлеглості й підконтрольності нижчих ланок вищим. Іншими принципами були: дотримання балансу сил між окремими угрупованнями партійного і державного бомонду; угамування владних амбіцій серед авторитетних політиків із оточення В.Молотова, А.Мікояна, Л.Кагановича, Л.Берія, А.Жданова, Г.Маленкова шляхом висування молодих кадрів на високі адміністративно-управлінські посади. Разом із тим підходи кремлівського владики в галузі управління, складовими якої були постійні реорганізації і кадрові перестановки, унеможливлювали створення потужної регіональної бюрократії.

Нерідким явищем були зміни, що відбувалися в апараті вищої виконавчої влади – Раді Міністрів СРСР. У 1946–1950 рр. змінилося чотири міністри Збройних Сил СРСР (Й.Сталін, М.Булганін – двічі, О.Василевський), з 1946 до 1953 р. – три міністри МДБ (В.Меркулов, В.Абакумов, С.Ігнатьєв). Кожний новий керівник проводив «перетряску» кадрів. Подібна ситуація спостерігалась й на нижчих щаблях влади.

Будучи такими ж «гвинтиками» тоталітарної системи, як і маса пересічних громадян, державні службовці не могли себе убезпечити від свавілля репресивної машини. Не захищало від переслідувань і перебування в лавах партії.

З метою встановлення ідеологічного диктату в усіх сферах суспільного життя і жорсткої дисципліни серед державних і партійних службовців, а також для боротьби з інакомисленням у березні 1947 р. за ініціативи головного кремлівського ідеолога

А.Жданова було ухвалено постанову Ради Міністрів СРСР і ЦК ВКП(б) «Про створення судів честі в міністерствах СРСР і центральних відомствах». Це були виборні строком на 1 рік органи, які складалися із працівників закладів, де вони утворювалися. Коло повноважень «судів честі» було окреслено розглядом справ, пов'язаних з антидержавними й антигромадськими вчинками державних службовців, висловленням громадського осуду та правом звернення до слідчих органів. Утім, «суди честі» були непопулярними й не дали бажаного ефекту. Згодом Сталін утратив інтерес до такої форми «виховної роботи» інтелігенції та держслужбовців. Постанови про суди честі й усі їхні рішення були скасовані, тільки-но Сталін помер.

Контроль за кадрами набув більш жорсткого характеру після запровадження у 1947 р. нових норм кримінального права, пов'язаних із розголошенням державної таємниці, втратою секретних документів та ін. Порушення посадовими особами закону передбачало суворе покарання – позбавлення волі на строк від 8 до 12 років[46].

Ухвалення Верховною Радою СРСР цього закону відкрило шлюзи до розгортання нової хвилі репресій проти держслужбовців і партійних функціонерів. Найгучнішими замовними справами цієї доби стали терористичні акції проти воєначальників (Г.Жукова, В.Гордова, Ф.Рибальченка, Г.Кулика), діячів авіаційної промисловості, партійних працівників, які постраждали через сфабриковану «Ленінградську справу». В 1951–1952 рр. у зв'язку з закритим листом ЦК ВКП(б) про злочинну діяльність міністра В.Абакумова і суттєві недоліки в роботі очолюваного ним МДБ розпочалися арешти серед керівного складу міністерства.

Боротьба за владу в державі, розпочата після смерті Й.Сталіна, особливий відгомін мала у міністерстві внутрішніх справ УРСР, утвореному в березні 1953 р. Міністром був призначений генерал-лейтенант П.Мешик, який керувався у своїй діяльності вказівками Л.Берія. Основним напрямком роботи нового міністра стали дії, спрямовані на послаблення партійного контролю над МВС. Отже, були здійснені значні кадрові перестановки: з посад заступників міністра були усунуті службовці, які прийшли на цю роботу з партійних органів, трохи менше двох місяців знадобилося й для заміни всього керівництва обласних управлінь МВС УРСР[47].

3. Портрет державного службовця повоєнної доби

Через відсутність визначення поняття «державна служба» в тогочасному радянському законодавстві неможливо дати чітку відповідь на це питання. Діяльність управлінців регламентувалася встановленими ще у 1922 р. Правилами про службу в державних установах і на підприємствах, а також різними правовими актами – як загальними, так і специфічними, характерними для працівників певних галузей управління.

Сама система державної служби не мала чітких параметрів, тим більше що в умовах жорсткої централізації і суцільного одержавлення на службі у Кремля перебувало, по суті, все працююче населення, враховуючи управлінців у громадських організаціях. Як правило, держслужбовцями вважалися представники адміністративно-управлінського персоналу, діапазон якого був досить широкий – від уряду до адміні-

страцій підприємств. На 15 серпня 1946 р. у зведеній відомості штатів центрального апарату Верховної Ради, Ради Міністрів, відомств і центральних установ УРСР було зафіксовано 6383 особи, щоправда, без урахування «силових» міністерств. Натомість до цього списку ввійшли 257 працівників Академії наук УРСР[48]. Наприкінці 1946 р. номенклатура міністерств і республіканських організацій складала 47 490 посад, які були заповнені на 94,4%[49].

Водночас непросто провести виразну межу між номенклатурою державних і партійних посад на основі соціального та функціонального критеріїв. Адже у повоєнний період тривало розбухання партійного і радянського апаратів. У зв'язку з цим цікаву думку висловлює В.Литвин, наголошуючи, що «за багатомільйонною зовнішньою партією, яка не мала прямого відношення до диктатури, приховувалася державна структура, що володіла монополією на диктаторську владу»[50].

У звіті про роботу Управління кадрів ЦК КП(б)У за 1946 р. лунала гостра критика на адресу обкомів, райкомів, первинних парторганізацій за допущення зрощення партійного апарату з радянським і господарським[51]. У вищому керівництві добре усвідомлювали дуалістичний характер взаємин правлячої партії з радянськими та господарськими інститутами. Занурення партійних працівників у господарські справи загрожувало втратою їх «незалежності і самостійності», політичного контролю. З іншого боку, невтручання партії в економіку могло призвести до втрати контролю за матеріальними, фінансовими і людськими ресурсами.

Непростим видається й визначення чітких соціальних меж вищих, середніх і нижчих ланок правлячого прошарку. До найвищої ланки належав керівний склад центрального апарату ЦК партії, Верховної Ради та Ради Міністрів СРСР. Це була правляча верхівка, найменш уразлива з боку сталінської репресивної політики, хоча траплялися непоодинокі випадки морального цькування і навіть фізичного знищення її представників. До того ж вони мали власну номенклатуру посад, що давало їм серйозні шанси втриматися у боротьбі центру з регіональною бюрократією. Призначення на посаду за основною номенклатурою супроводжувалося обов'язковою процедурою «багатокабінетного» узгодження і остаточного затвердження ЦК КПРС. Усі інші управлінські штати відносилися до нижчої ланки чиновництва.

Протягом 1946–1955 рр. тривав процес вивчення і впровадження різних заходів, спрямованих на покращення якості та ефективності роботи апарату управління, постійно коригувалася кількість управлінських посад. Розробкою загальнодержавної номенклатури і посадових окладів, упорядкуванням штатної справи займалося створене в складі міністерства фінансів СРСР Центральне штатне управління. На початку 1950 р. загальний штат центрального апарату міністерств і відомств СРСР без урахування «силових» міністерств складав 101,5 тис. чоловік, на 17% більше, ніж до початку війни[52].

Поступово розросталася номенклатура апаратів місцевих партійних органів. У 1954 р. до номенклатури республіканських і обласних комітетів партії були включені голови колгоспів, а в номенклатуру райкомів – їх заступники, бригадири та завідувачі ферм. В умовах монополії управлінської еліти на політику, ідеологію та економіку залучення керівників у сільськогосподарському секторі до складу партійної номен-

клатури мало на меті підвищити відповідальність місцевих партробітників за підбір і розстановку колгоспних кадрів[53].

Значна увага приділялася висуванню на керівні посади жінок, яких у складі республіканської партійної організації наприкінці 1954 р. налічувалося 153 тис. Серед них – 8 тис. секретарів первинних парторганізацій, або 15% від загальної кількості. 17% жінок були слухачами курсів при партшколах[54].

Освітній рівень державних службовців був досить низьким, хоча й залежав від рівня посадовця. На початку 1947 р. вищу і середню освіту мали 96,5% працівників апарату центральних радянських органів влади, 21 голова облвиконкомів (із 24)[55]. Значно гірші показники в цьому відношенні характеризували місцевих керівників. У другій половині 1940-х рр. серед голів виконкомів в УРСР лише 258 мали вищу освіту, 2441 – середню, 5483 – незакінчену середню, а 9846 – початкову освіту. Відсутність у них належного освітнього та кваліфікаційного рівня негативно позначалася на їхній професійній діяльності.

Протягом повоєнного десятиріччя освітній рівень партійно-радянського апарату підвищився. Утім, як відзначали у ЦК КПУ в 1953 р., він був ще досить низьким серед управлінців сільським господарством. Так, серед 15 770 голів колгоспів в Українській РСР вищу освіту мали лише 455, а середню спеціальну – 3070 осіб[56].

З початком мирного життя посилилися заклики до висування «місцевих» на керівні посади, особливо в західноукраїнському регіоні. Серед номенклатури ЦК КП(б)У намітилася тенденція до зростання, хоча й повільного, частки національних кадрів. На 1 січня 1946 р. відсоток українців становив у ній 61,5%, тоді як за рік – 63,9%[57]. Натомість від кінця 1940-х стрімко набрала обертів русифікація. Передовсім це виявилося у створенні російськомовних шкіл, використанні російської мови під час викладання в українських вузах, у діловодстві республіканських державних і політичних установ. Ось лише один красномовний факт: на початку 1953 р. у Львівському університеті з 295 викладачів українською мовою викладали 49, а частка місцевої молоді в середовищі львівського студентства не перевищувала й половини[58].

Меншість становили національні кадри й у структурах МВС, МДБ, прокуратури УРСР. На початку 1951 р. тільки 43% начальників міських райвідділів МДБ УРСР були українцями. Серед оперативних кадрів МДБ частка українців становила 38,1%, росіян – 56,1%. А за даними воєнної прокуратури військ МВС Українського округу, у 1953 р. з 169 офіцерів 106 були росіянами і лише 45 – українцями[59].

Під впливом хрущовської «відлиги» суттєво змінилося національне «наповнення» складу вищого партійно-радянського керівництва на користь «місцевих». Так, першим і другим секретарями ЦК КПУ було обрано О.Кириченка та М.Підгорного, українців за походженням. Переважно українським був склад президії і абсолютно – секретаріату ЦК. У результаті на політичній авансцені з'явилася перша генерація національної еліти – О.Кириченко, М.Підгорний, М.Гречуха, Н.Кальченко, Д.Коротченко, В.Щербицький та ін. Багато українців очолювали партійні комітети різних рівнів. У Житомирській області, наприклад, у 1953 р. серед перших секретарів міськкомів було 30 українців проти 8 росіян, других секретарів – 27 українців і 9 росіян, перших секретарів райкомів партії відповідно – 25 і 11, голів міських райвиконкомів – відповідно 34 і 4[60].

Саме Україна стала полігоном для продовження політичної кар'єри Л.І.Брежнєва, якого знали тут ще з довоєнних часів. Після війни він повернувся до республіки і взяв активну участь в організації відбудови її соціально-економічного потенціалу, очолюючи спочатку Запорізький, а потім Дніпропетровський обкоми партії.

У мирних умовах партійно-радянська верхівка продовжувала дотримуватися генеральної лінії на пріоритетний розвиток промисловості групи А (важка промисловість). Вирішення важливих для мільйонів простих людей проблем їхнього злиденного існування в лещатах карткової системи продуктового постачання, дефіциту товарів широкого вжитку вважалося другорядним і відкладалося на майбутнє. Особливо потерпала Україна від гострої житлової кризи, спричиненої знищенням під час війни половини житлового фонду. Майже 10 млн громадян залишилися без даху над головою в буквальному розумінні цього слова[61].

Житлова проблема була знайома не лише пересічним громадянам. Протягом першого повоєнного десятиліття її відчувала значна частина працівників державного апарату. Це підтверджують численні листи та клопотання про надання житлової площі, розширення або просто вирішення суперечок з колишніми господарями квартир, які повернулися до покинутих під час війни осель. Ось лише кілька характерних прикладів таких заяв, де описані умови життя посадовців: начальник управління з питань евакуації при Раді Міністрів Білай, колишній фронтовик, мешкає з родиною (4 особи) в кімнаті розміром 14 кв. м.; старший інспектор секретаря побутового обслуговування управління справами Ради Міністрів УРСР Калюжний після демобілізації з армії зі своєю родиною (5 осіб) мешкає в готелі; секретар заступника голови Ради Міністрів УРСР І.Сухарєв з дружиною живуть у рідних (7 осіб) і т. п. Навіть сам міністр закордонних справ Д.Мануїльський був змушений звертатися з проханням виділити для своїх співробітників кілька квартир, бо вони тимчасово займали квартири колег, які знаходилися у зарубіжних відрядженнях[62].

Дотримання службової дисципліни і спонука до відданої праці досягалися не лише за допомогою жорстких методів диктату, але й «методом пряника» – через надання певних пільг, заохочень, підтримки в різних побутових ситуаціях. Наприклад, для підвищення престижу відповідальних працівників у системі державної влади наприкінці 1940-х рр. були затверджені персональні звання і положення про хід служби[63].

Рівень зарплат серед різних соціальних прошарків відрізнявся несуттєво. У Донбасі, приміром, оклади керівних працівників на початку 1950-х рр. дорівнювали 1000-2000 руб., службовців – 400–700 руб., вчителів та лікарів – 700-1000 руб., промислових робітників – 600-1200 руб.[64] У 1946 р. посадовий оклад голови президії Верховної Ради УРСР становив 2300 руб., секретаря президії Верховної Ради УРСР – 1600 руб., управляючого справами президії Верховної Ради УРСР – 1300 руб., голови Держплану – 2000 руб., міністра житлового будівництва – 2500 руб., міністрів автотранспорту, легкої промисловості і промисловості будматеріалів – 1700 руб., електротехніка в Управлінні справами Верховної Ради УРСР – 750 руб., секретаря-машиністки і слюсаря – відповідно 500 і 450 руб.[65] Але не заробітна плата була індикатором, що визначав елітарність державного службовця чи убогість пересічного робітника. Через дефіцит, карткову систему постачання продуктів гроші було неможливо отоварити.

Найвища ланка функціонерів була забезпечена різними соціальними благами: перспективою блискучої кар'єри; особливою системою постачання (пайки), медичного та соціального забезпечення (машини, квартири, дачі, відпочинок). Для пересічних комуністів такі умови життя були недоступні.

Частина радянської номенклатури переслідувала винятково власні, насамперед матеріальні інтереси і, укоренившись на управлінських посадах, не цуралася використовувати своє службове становище в корисливих, суто меркантильних цілях. Існування в партії корумпованих елементів підривало її авторитет, адже у масовій свідомості комуністи ототожнювалися з носіями влади. Партія не могла допустити падіння власного авторитету, а тому партосередки намагалися вести боротьбу з таким явищем, застосовуючи різні методи впливу щодо порушників статутних вимог і морально-етичних норм аж до крайньої міри – виключення з партії.

Серед недоліків, виявлених у роботі керівних посадовців, були: бюрократичний стиль керівництва, зайве адміністрування, нехтування думкою підлеглих, завдавання образ робітникам. З одного боку, це можна пояснити складнощами адаптації для частини керівних працівників – колишніх фронтовиків – до специфіки управління в мирний час. З другого – в умовах сформованої командно-адміністративної системи управління, страху перед репресивними органами влади низові керівники будь-що намагалися виконати держплан, хлібозаготівельні норми, своєчасно сплатити сільгосппродаток тощо. У разі невиконання їм загрожували різні каральні санкції, аж до виключення з партії, зняття з роботи і навіть притягнення до кримінальної відповідальності, а тому жорсткі методи керівництва стали поширеним явищем тих часів.

Серйозним зловживанням посадою, на думку керівництва вищих партійних органів, було вищезгадане зрощення партійного і господарчого апаратів управління. Такі випадки фіксувалися повсюдно, причому інколи мали далеко не політичний підтекст. Зокрема, у протоколі пленуму Київського обкому партії за 24 серпня 1946 р. поряд із констатацією подібного явища містяться цікаві факти його наслідків – преміювання господарськими керівниками партійних працівників, незаконне забезпечення їх продуктами і промтоварами. Посадовці Корсунь-Шевченківського, Бориспільського, Христинівського та інших районів Київщини нерідко «грішили» такими зловживаннями, як використання службового становища під час будівництва власних осель за рахунок державних організацій[66].

Повоєнна доба актуалізувала проблему ефективного державного управління. Її розв'язанню мала сприяти низка заходів, спрямованих на реформування структури органів державно-партійної влади. Пріоритетним при цьому стало насамперед вирішення практичних завдань щодо якісного кадрового забезпечення відбудовчих процесів. Під щільним партійно-ідеологічним контролем фактично формувався новий тип радянського державного службовця, який в обов'язковому порядку мав бути досвідченим кваліфікованим фахівцем з глибокими знаннями в чітко окресленому колі професійних інтересів. Водночас стрижнем кадрової політики і найважливішим критерієм посадовця було безумовне виконання всіх наказів «згори», що автоматично позбавляло його ініціативності, творчого підходу у виконанні своїх службових обов'язків. Не випадково у перші повоєнні роки основним джерелом поповнення державно-партійного апарату управління стали колишні фронтовики, командири, що

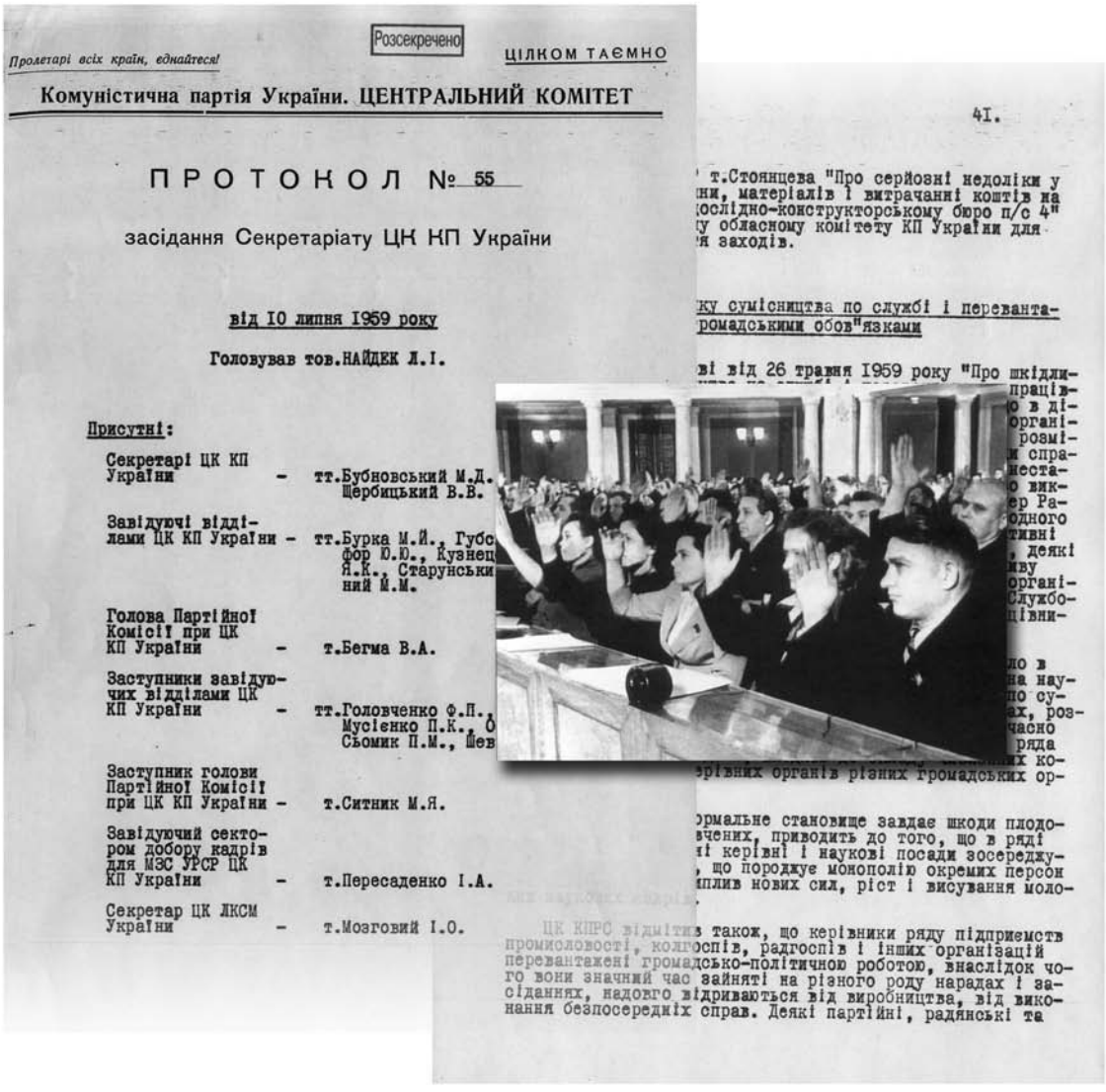
звикли у воєнних умовах беззастережно виконувати накази і забезпечувати їхню реалізацію. За свою відданість і суворе дотримання службової дисципліни вони отримували різні заохочення, соціальні пільги, їх підвищували по службі. Подібне «опікування» владного апарату поступово трансформувало частину посадовців у привілейовану суспільну групу, вищий ешелон так званої номенклатури. З цього часу соціальна нерівність між ними та пересічними радянськими громадянами починає неухильно поглиблюватися, перетворюючись на справжню прірву, яка згодом й поглинула «керівну і спрямовуючу» силу радянського суспільства – КПРС, а з нею і державну конструкцію під назвою «СРСР».

Посилання до розділу 19

1 *Власов В.А.* Высшие и центральные органы государственного управления СССР, союзных и автономных республик. – М., 1955. – С.38.
2 *Орленко В.І.* Історія державного управління в Україні: Навч. посіб. – К., 2001 – С.196-197.
3 *Власов В.А.* Вказ. праця. – С.38.
4 *История* государства и права России. – М., 2000. – С.439.
5 *Центральний* державний архів вищих органів влади і органів державного управління України (далі – ЦДАВО України). – Ф.2. – Оп.7. – Спр.9820. – Арк.44.
6 *Історія* держави і права Української РСР: В 2 т. / Ред. Б.М. Бабій. – К., 1967. – Т.2: 1937–1967 рр. – С.180.
7 *Киричук В.В., Тимцуник В.І.* Історія державного управління в Україні: Навч. посіб. – К., 2001. – С.204.
8 *История* государства и права СССР: Учебник / Под ред. Г.С.Калинина, Г.В. Швекова. – М., 1981. – Ч.2 (Советский период). – С.390.
9 *Орленко В.І.* Вказ. праця. – С.197.
10 *Україна*: хроніка XX століття. Роки 1946–1960. – К., 2005. – Ч.2: 1953–1960. – С.294.
11 *Бобков Ф.Д.* КГБ и власть. – М., 1995. – С.97.
12 *Власов В.А.* Вказ. праця. – С.38-39.
13 *Куликов В.И.* История государственного управления в России: Учебник для сред. проф. образования. – М., 2001. – С.193.
14 *Історія* держави і права Української РСР. – Т.2. – С.224.
15 *Куликов В.И.* Вказ. праця. – С.195.
16 *Киричук В.В., Тимцуник В.І.* Вказ. праця. – С.205.
17 *Куликов В.И.* Вказ. праця. – С.199, 206.
18 *Історія* держави і права Української РСР: В 2 т. / Ред. Б.М. Бабій. – Т.2: 1937–1967 рр. – С.186.
19 *Історія* держави і права України. – Т.2. – С.385.
20 *История* государства и права СССР: В 2 ч. – М., 1986. – Ч.2. – С.243.
21 *Орленко В.І.* Вказ. праця. – С.200.
22 *Історія* України XX – початку XXI століття: Навч. посіб. / П.П.Панченко, Н.П.Барановська, С.С.Падалка та ін.; За заг. ред. В.А.Смолія. – К., 2004. – С.146.
23 *ЦДАВО* України. – Ф.Р.2. – Оп.7. – Спр.4496. – Арк.2.
24 *История* Украинской ССР: В 9 т. – К., 1981. – Т.9. – С.312.

25 *Підраховано* за даними: Центральний державний архів громадських об'єднань України (далі – ЦДАГО України). – Ф.1. – Оп.23. – Спр.3912.
26 *ЦДАВО* України. – Р2. – Оп.7. – Спр.3666. – Арк.39.
27 Там само. – Арк.51.
28 Там само. – Ф1. – Оп.23. – Спр.3913. – Арк.13.
29 Там само. – Арк.2.
30 Там само. – Арк.16.
31 *История* Коммунистической партии Советского Союза: В 6 т. / Ред. П.Н.Федосеев и др. – М., 1980. – Т.5, кн.2. – С.45.
32 *Баран В.К.* Україна: новітня історія (1945–1991 рр.). – Л., 2003. – С.32.
33 *Литвин В.М.* Україна у першому повоєнному десятилітті (1946–1955). – К., 2004. – С.154.
34 *Баран В.К.* Вказ. праця. – С.32.
35 *Політична* історія України. XX століття. – К.: Генеза, 2003. – Т.6: Від тоталітаризму до демократії (1945–2002). – С.77.
36 *Баран В.К.* Вказ. праця. – С.38.
37 *Литвин В.М.* Вказ. праця. – С.72-73.
38 *ЦДАВО* України. – Ф.Р.2. – Оп.7. – Спр.4166. – Арк.75.
39 *ЦДАГО* України. – Ф1. – Оп.23. – Спр.3655. – Арк.154–155.
40 *ЦДАВО* України. – Ф.Р.2. – Оп.7. – Спр.4166. – Арк.13.
41 Там само. – Арк.30.
42 *ЦДАГО* України. – Ф1. – Оп.23. – Спр.3655. – Арк.112 зв.
43 *ЦДАВО* України. – Ф.Р.2. – Оп.7. – Спр.4166. – Арк.6, 7.
44 Там само. – Арк.13.
45 *Баран В.К.* Вказ. праця. – С.33.
46 *Історія* держави і права України – Т.2. – С.397.
47 *Політична* історія України. XX століття. – Т.6. – С.101.
48 *ЦДАВО* України. – Ф.Р.2. – Оп.7. – Спр.4133. – Арк.3а.
49 *ЦДАГО* України. – Ф1. – Оп.23. – Спр.3913. – Арк.19.
50 *Литвин В.М.* Вказ. праця. – С.30.
51 *ЦДАГО* України. – Ф1. – Оп.23. – Спр.3913. – Арк.2.
52 *История* государственного управления в России. – М., 2003. – С.310.
53 *История* Украинской ССР. – К., 1981. – Т.9. – С.290.
54 Там само. – С.292.
55 *ЦДАГО* України. – Ф1. – Оп.23. – Спр.3913. – Арк.53.
56 *Литвин В.М.* Вказ. праця. – С.139.
57 *ЦДАГО* України. – Ф1. – Оп.23. – Спр.3913. – Арк.17.
58 *Політична* історія України. XX століття. – Т.6. – С.86.
59 *ЦДАГО* України. – Ф1. – Оп.24. – Спр.688. – Арк.168.
60 Там само. – Спр.3447. – Арк.212.
61 *Ковпак Л.В.* Соціально-побутові умови життя населення України в другій половині XX ст. (1945–2000 рр.). – К., 2003. – С.31.
62 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.7. – Спр.6056. – Арк.2, 8, 9, 26.
63 *История* государственного управления в России… – С.306.
64 *Герасимова М.С.* Повсякденне життя населення Донбасу в 1945–1953 рр.: Автореф. дис. … канд. іст. наук: 07.00.01 / Донец. нац. ун-т. – Донецьк, 2007. – С.9.
65 *ЦДАВО* України. – Ф.2. – Оп.7. – Спр.4133. – Арк.6, 9, 22.
66 *ЦДАГО* України. – Ф1. – Оп.23. – Спр.2654. – Арк.52.

Розділ 20. Реформи М. С. Хрущова (1956–1964 рр.)



Пролетарі всіх країн, єднайтеся!

Розсекречено

ЦІЛКОМ ТАЄМНО

Комуністична партія України. ЦЕНТРАЛЬНИЙ КОМІТЕТ

ПРОТОКОЛ № 55

засідання Секретаріату ЦК КП України

від 10 липня 1959 року

Головував тов. НАЙДЕК Л.І.

Присутні:

Секретарі ЦК КП України – тт. Бубновський М.Д., Щербицький В.В.

Завідуючі відділами ЦК КП України – тт. Бурка М.Й., Губс... фор Ю.Ю., Кузнец... Я.К., Старунськи... ний Й.М.

Голова Партійної Комісії при ЦК КП України – т. Бегма В.А.

Заступники завідуючих відділами ЦК КП України – тт. Головченко Ф.П., ... Мусієнко П.К., О... Сьомик П.М., Шев...

Заступник голови Партійної Комісії при ЦК КП України – т. Ситник М.Я.

Завідуючий сектором добору кадрів для МЗС УРСР ЦК КП України – т. Пересаденко І.А.

Секретар ЦК ЛКСМ України – т. Мозговий І.О.

41.

...т. Стоянцева "Про серйозні недоліки у ...ни, матеріалів і витрачанні коштів на ...ослідно-конструкторському бюро п/с 4" ...у обласному комітету КП України для ...я заходів.

...ку сумісництва по службі і переванта... ...ромадськими обов"язками

...ві від 26 травня 1959 року "Про шкідли... ...праців... ...о в ді... ...органі... ...розмі... ...и спра... ...неста... ...о вик... ...ер Ра... ...одного ...тивні ..., деякі ...иву ...органі... ...Службо... ...ційни...

...ло в ...на нау... ...по су... ...ах, роз... ...часно ...ряда ...их ко... ...ерівних органів різних громадських ор...

...ормальне становище завдає шкоди плодо... ...вчених, приводить до того, що в ряді ...ті керівні і наукові посади зосереджу... ..., що породжує монополію окремих персон ...плив нових сил, ріст і висування моло... .

ЦК КПРС відмітив, також, що керівники ряду підприємств промисловості, колгоспів, радгоспів і інших організацій перевантажені громадсько-політичною роботою, внаслідок чого вони значний час зайняті на різного роду нарадах і засіданнях, надовго відриваються від виробництва, від виконання безпосередніх справ. Деякі партійні, радянські та

1. XX з'їзд КПРС. Критика культу особи Сталіна

Після смерті Сталіна сталінські принципи управління країною значною мірою продовжували діяти. Радянські люди, як і раніше, жили в постійному страху перед репресіями та свавіллям влади. Переважна більшість з них були позбавлені всього вкрай необхідного для нормального життя. Вони гостро потребували житла, продуктів харчування, товарів широкого вжитку тощо. І вони страшенно втомилися від такого життя. І далі не могли і не хотіли так жити, а тому палко бажали радикальних змін у країні. Відгук на їхні потреби й очікування в умовах тодішніх політичних реалій мала змогу дати лише правляча в СРСР партія – КПРС, черговий (двадцятий) з'їзд якої відбувся майже за три роки після смерті Й.Сталіна.

XX з'їзд КПРС працював з 14 по 25 лютого 1956 р. На ньому були присутні 1349 делегатів з правом вирішального голосу і 81 делегат з дорадчим голосом. Вони репрезентували близько 680 тис. членів і 420 тис. кандидатів у члени партії. У числі делегатів налічувалося 506 партійних, 177 радянських, 12 профспілкових і 8 комсомольських працівників. Отже, їхня загальна кількість – 703 особи – перевищувала половину всіх делегатів з правом вирішального голосу. Близько 80% делегатів з вирішальним голосом мали вищу, неповну вищу, середню освіту. Переважали (758 осіб) делегати з вищою освітою.

Відкриття з'їзду відбувалося в точній відповідності з традицією, що склалася за часів Сталіна. 14 лютого у Великому Кремлівському палаці зібралися делегати, о десятій ранку до них вийшли члени президії ЦК, а також керівники зарубіжних «братських» партій. Усі стоячи привітали їх бурхливими оплесками. Перший секретар ЦК КПРС М.Хрущов оголосив з'їзд відкритим. І знов лунають «бурхливі, довго не замовкаючі оплески. Всі встають»[1]. Так само традиційно формувалися виборні органи з'їзду. Другий секретар ЦК Компартії України М.Підгорний запропонував «за дорученням Ради представників делегацій від усіх областей, країв і республік

(інакше кажучи, перших секретарів обкомів, крайкомів і республіканських ЦК) обрати Президію з'їзду в кількості 39 осіб». Інших пропозицій, певна річ, не надходило, і М.Підгорний зачитав усіх поіменно. 13 з них уже знаходилися у ложах президії. Це всі члени і кандидати в члени Президії ЦК. Інших пропозицій щодо персонального складу президії з'їзду також не було. Не знайшлося бажаючих внести й будь-які доповнення. Тоді Хрущов поставив запропонований список на голосування і (під оплески) оголосив «Прийнято одноголосно». Так само були обрані й секретаріат з'їзду, редакційна та мандатна комісії. Традиційним був порядок денний з'їзду: звітні доповіді ЦК і Центральної ревізійної комісії, проект директив по шостому п'ятирічному плану і вибори центральних органів партії[2]. Тож, здавалось, з'їзд відбувався як урочистий партійний форум, де все мусило йти по заздалегідь написаному сценарію. Усе було як завжди: аналіз міжнародного і внутрішнього становища країни, діяльність партії за звітній період, чергові заклинання щодо необхідності прискорення темпів соціалістичного будівництва, обрання вищого партійного керівництва, – як було прийнято, одноголосно й на безальтернативній основі. Першим секретарем КПРС, як і очікувалося, став М.Хрущов, котрий вже встиг довести своє право на лідерство, розправившись із Л.Берія й відправивши у відставку з посади голови Ради Міністрів СРСР свого вчорашнього союзника Г.Маленкова.

Однак уже після обрання всіх керівних органів партії відбулася подія, яка зробила з'їзд справді історичним у житті не лише правлячої партії, а й усього радянського народу, – на закритому засіданні з'їзду Перший секретар ЦК КПРС М.Хрущов виступив з доповіддю «Про культ особи Сталіна і його наслідки», яка знаменувала розвінчання «батька усіх народів».

Напередодні з'їзду члени Президії ЦК – В.Молотов, К.Ворошилов, Л.Каганович та інші – майже у відчаї закликали свого лідера не робити цього:

– Нас самих притягнуть до відповідальності. Ми були у складі керівництва, і якщо ми не знали, то це наша біда, але ми відповідальні за все.

М.Хрущов відповідав:

– Ми як керівники не мали права не знати. Ми багато чого не знали, тому що був встановлений такий режим, коли ти мусиш знати тільки те, що тобі доручено... Але деякі навіть брали участь у рішенні цих питань. Тому тут відповідальність є різною.

– Хто нас питає? – кричав К.Ворошилов.

М.Хрущов відповідав:

– Злочин-то був. Потрібно нам самим сказати, що він був. Коли тебе будуть допитувати, тебе вже судити будуть.

Урешті-решт М.Хрущов пригрозив, що виступить від себе особисто, а потім кожний пояснює свою поведінку. Це злякало опонентів. Вони побачили деякий позитив у тому, що всю відповідальність він візьме на себе[3].

У доповіді вперше була дана негативна оцінка особі Й.Сталіна та багатьом його діянням, засуджені масові репресії й терор, розв'язані проти радянського народу. Хоча М.Хрущов усю проблему звів до негативних рис самого Й.Сталіна, але навіть така критика шокувала багатьох комуністів, справила значний вплив на політичні процеси і психологічні настрої в країні. Певна річ, М.Хрущов не сказав усієї правди про репресії, про всі злодіяння Й.Сталіна. Від самого початку, за висловом Ф.Бурлацького,

М.Хрущов спіткнувся на проблемі особистої відповідальності, оскільки багато хто в партії знали про ту роль, яку відіграв він сам у переслідуванні кадрів і в Україні, і в Московській партійній організації. Не сказавши правди про себе, він не міг сказати всієї правди про інших[4]. Тим більше він аж ніяк не зв'язував усі злочини зі злочинним режимом, але й навіть того, що було ним сказано – про розстріли керівників країни, про тортури, знущання над людьми тощо, – було досить, щоб пробудити в суспільстві громадську свідомість і критичне ставлення до так званої радянської дійсності. З'їзд запропонував ЦК послідовно здійснювати заходи, які б забезпечували повне подолання нібито чужого марксизму-ленінізму культу особи, ліквідацію його наслідків у всіх галузях партійної, державної та ідеологічної роботи, суворе дотримання «ленінських норм партійного життя», принципів колективного керівництва.

Доповідь М.Хрущова спонукала до переосмислення історії соціалізму, ролі партії в житті суспільства, критичного ставлення до окремих вчинків її вождів, до Сталіна й сталінізму. Так, працівники Дніпропетровського обласного суду і прокуратури, обговорюючи на своїх партійних зборах доповідь М.Хрущова, поставили питання: «Чи можна називати Сталіна ***товаришем*** Сталіним? І після бурхливого обговорення такого складного питання одностайно ухвалили: у подальшому Сталіна не слід називати товаришем»[5].

Дозволивши не називати Сталіна товаришем, компартійне керівництво аж ніяк не могло дозволити будь-кому зазіхнути на святе святих – свою монополію на владу. У квітні 1956 р. у редакційній статті в «Правде» твердилося, що «окремі гнилі елементи під виглядом засудження культу особи намагаються поставити під сумнів правильність політики партії»[6]. У такому дусі була написана й постанова ЦК КПРС від 30 червня 1956 р. «Про подолання культу особи і його наслідків», де вже не було тих жахливих фактів, що переповнювали доповідь М.Хрущова на XX з'їзді КПРС. У постанові містилися застереження, що «було б грубою помилкою з факту наявності в минулому культу особи робити висновки щодо будь-яких змін у суспільному ладі СРСР і шукати джерело цього культу в природі радянського суспільного ладу»[7]. Однак через 5 років, на XXII з'їзді партії критика сталінізму пролунала з новою силою. Те, що раніше трактувалося як «помилки», «відступ від ленінських норм», на XXII з'їзді КПРС було названо «злодіяннями», «злочинними діями», «ганебними методами керівництва». За рішенням з'їзду відбувся виніс тіла Й.Сталіна з Мавзолею. «Культ особи і пов'язані з ним порушення внутрішньої демократії не можуть бути терпимими в партії, вони несумісні з ленінськими принципами партійного життя», – було записано в Програмі КПРС[8]. Процес критики культу особи, який був започаткований двадцятим партійним з'їздом, ще триватиме три роки...

Зазначений процес мав і другу, неофіційну назву. Ще в березні 1954 р. в журналі «Знамя» була надрукована повість відомого радянського письменника І.Еренбурга «Відлига». Назва набула символічного значення. Так незабаром став іменуватися час змін, що розпочалися після смерті Й.Сталіна. Надалі термін «відлига» поширився на весь період від середини 50-х до середини 60-х рр.

Саме в цей період радянські люди отримали ковток свободи і надію на краще, почали відчувати себе громадянами, у суспільне життя увійшло покоління, що не знало тотального страху, здатне вчитися і розуміти власне суспільство і перебудовувати

його. Через деякий час ці зерна дадуть сходи. По суті, змістом цього процесу були детоталітаризація та десталінізація радянського суспільства в усіх сферах суспільного життя, перехід від створеного Сталіним тоталітарного режиму до авторитарного, тобто більш ліберального, позбавленого явного беззаконня влади.

В Україні, як і в СРСР загалом, припинилися масові репресії й стали переглядатися справи «ворогів народу». За діяльністю відроджених органів безпеки було встановлено жорсткий партійний контроль. Проводилася певна робота щодо перегляду справ, заведених органами безпеки за політичними звинуваченнями. Серед реабілітованих був 41 член ЦК ВКП(б), 48 кандидатів у члени ЦК, 17 членів Центральної ревізійної комісії, 27 членів Комісії партійного контролю, 99 секретарів ЦК компартій союзних республік, обкомів і крайкомів, 76 секретарів райкомів і міськкомів партії тощо[9]. З-поміж тих, хто був реабілітований посмертно, були й колишні керівники Української РСР: П.Постишев, С.Косіор, В.Чубар та ін. Як стало відомо пізніше, саме на цих особах лежить значна частка вини за організацію в 1932–1933 рр. Голодомору в Україні, але тоді їхня реабілітація здавалася відновленням історичної справедливості.

Чимало репресованих було реабілітовано в партійному порядку. Так, за період від 1 березня 1956 р. до 1 березня 1957 р. Комітет партійного контролю при ЦК КПРС, ЦК компартій союзних республік, крайкоми й обкоми реабілітували в партійному порядку майже 31 тис. комуністів, раніше звинувачених у політичних злочинах. Серед них – 3693 колишніх керівних партійних і комсомольських працівника, 4148 керівних радянських працівників, 6165 керівних господарських працівників, 4394 командира і політпрацівника армії та флоту, розглянув 2323 заяви осіб, виключених з партії за політичними звинуваченнями і реабілітованих судовими органами. Після перевірки персональних справ 2307 осіб відновлено в лавах КПРС, їм надавалася необхідна допомога в одержанні відповідної роботи, в призначенні пенсії, у побутовому влаштуванні[10]. Утім, лише поодинокими були випадки, коли після повернення з таборів хтось поновлювався на відповідальній роботі в партійних чи державних установах. Одночасно КПК при ЦК КПРС виключив з партії 68 колишніх працівників НКВС–МДБ, які порушували законність, застосовували недозволені методи слідства, фальсифікували звинувачувальні матеріали. У 1956–1961 рр. були скасовані норми, що встановлювали фактичне «кріпосне право» в радянських колгоспах і обмежували професійні права робітників і службовців, ужито заходів щодо підвищення заробітної плати всіх категорій працівників, скорочення робочого дня на підприємствах і установах.

За розвінчанням культу особи сталися спроби зламати командно-адміністративні методи управління, спроби запровадити стимули особистої зацікавленості в результатах праці, надати більшого динамізму економічному й соціальному розвитку СРСР, змінити його пріоритети, подолати догматичні уявлення в теорії й практиці соціалістичного будівництва.

Однак не всі запропоновані М.Хрущовим заходи знайшли підтримку в інших керівників партії й держави, передусім у колишніх соратників Й.Сталіна: Л.Кагановича, Г.Маленкова, М.Булганіна, К.Ворошилова та ін. У 1957 р. Пленум ЦК КПРС звинуватив їх у створенні фракційної, антипартійної групи, протидії ленінському курсу, вивів їх зі складу ЦК і виключив із лав партії, що означало на той час автоматичне відсторонення людини від будь-якої державної діяльності. У 1958 р. Головою Ради Міністрів СРСР був обраний М.Хрущов і таким чином, подібно Сталіну, став суміщати керівні посади

в партії й державі, що свідчило про складність переходу до нової якості державного врядування в СРСР.

Водночас про повну відмову від сталінізму не могло йти і мови. Критика сталінізму не могла бути послідовною. Час для справжньої демократії ще не настав. Будучи сам плоть від плоті сталінської кліки, М.Хрущов був сам замішаний у всіх акціях сталінізму і, природно, знав лише один стиль управління країною – авторитарний, сталінський. Хрущов, за словами відомого радянського поета А.Вознесенського, постійно придушував у собі сталініста. Хоча й критикував Сталіна, але продовжував ним захоплюватися. «Я... довго не міг збагнути, як у одній людині сполучалися й добрі сподівання 60-х років, потужний розмах перетворень, і купецьке самодурство»… Він не наважився на гласність, він дозволив критикувати недоліки Сталіна лише собі[11].

Сталінізм, а також вождізм і волюнтаризм як його невід'ємні якості час від часу проступали в обличчі цієї прогресивної людини. Справедливо кажуть: «Будь-яка влада розбещує, абсолютна влада розбещує абсолютно». Маючи необмежену владу, досягнувши певних успіхів, М.Хрущов уявив себе непогрішимим. Не можна також забувати, що М.Хрущов був оплутаний густими тенетами сталінських поглядів, звичок, підходів, методів.

Зупинити економічне свавілля Хрущова, підштовхнути його до продовження реформ було нікому, адже тоталітаризм у всіх сферах життя країни лише похитнули, але не розтрощили. Усвідомлення ним хибності тоталітарного режиму було неповним, половинчатим, непослідовним. Проявлялося все це в діях щодо перетворення суспільства. Вони, як і раніш, базувались на здійсненні авторитарної влади, не передбачали активної участі широких народних мас. Режим особистої влади продовжував існувати, хоча й у зміненому вигляді. Попри всі демократичні заклинання, М.Хрущов постійно застосовував зазначений досвід на практиці, що пізніше буде кваліфіковано як волюнтаризм. У його діяльності проявлялися такі риси, як вождізм, амбіційність, переконання у власній непогрішності, ігнорування відмінних від його особистих думок. Свою роль відіграли й, по суті, неминучі за тоталітарної системи невтримні славослов'я на адресу першого секретаря ЦК.

Конкретне уявлення по зростаючий рівень славослов'я на адресу «дорогого Микити Сергійовича» дають такі кількісні характеристики: якщо на XXI з'їзді (1959 р.) це ім'я згадувалось у виступах делегатів близько 500 разів, то на XXII (1961 р.) – майже 800[12].У одному з листів до редакції журналу «Коммунист» говорилось: «Після XX з'їзду партії, де був засуджений "культ особи" Сталіна і було поставлено питання, щоб у подальшому в будь-якій формі він не відродився, то зараз ми бачимо, що ні в будь-якій іншій формі, а цілком у тих же формах не в менших розмірах відроджений культ особи Хрущова М.С. Не без його особисто допомоги, не без допомоги ЦК і його президії і не без допомоги преси, радіо, телебачення і кіно, які, до речі, знаходяться в руках його, Микити Сергійовича, і ЦК»[13]. Відповідним чином такий стиль поведінки передавався його підлеглим, усій компартійній номенклатурі, яка так само, як і М.Хрущов, вийшла з попередньої епохи. Чи могли керівники цієї генерації, цієї «команди» на ділі, а не на словах, звільнитись від негативної спадщини періоду культу особи? Реалії були такими, що це було неможливо.

Проте країна була вже новою. Життя її громадян стало не тільки не таким злиденним, як раніше, але й більш безпечним. Відносини всередині політичної еліти теж

стабілізувалися. Відставка будь-якого керівника і навіть утрата ним партійного квитка вже не означали майже автоматичний його арешт, як за часів Сталіна. Хрущовська «відлига» позитивно вплинула й на формування світогляду майбутніх управлінських кадрів, які виховувалися в дусі неприйняття сталінізму з його репресивними методами управління країною. У цьому плані не можна не погодитися з відомим російським істориком Р.Мєдведєвим, який стверджував, що політична свідомість більшості тих радянських лідерів, які стояли на чолі КПРС і Радянської держави в епоху перебудови, склалася не за роки сталінського терору і не в застійні роки брежнєвського керівництва, а саме в ті суперечливі й багаті на події 11 років після смерті Сталіна, коли на чолі КПРС стояв М.С.Хрущов. У багатьох відносинах нове покоління радянських керівників стало «поколінням XX з'їзду КПРС»[14].

2. У лещатах комуністичної утопії

Життя радянського суспільства було таким, що все воно мусило відбуватися відповідно до планів Комуністичної партії. Вважалося, що КПРС як «розум, честь і совість нашої епохи» та «бойовий авангард» робітничого класу, найбільш прогресивного класу суспільства, краще за всіх знала, чого потрібно людям, чого вони хочуть, до чого їм слід прагнути, який суспільний лад їм до вподоби і яке суспільство слід будувати. «Плани партії – плани народу!»; «XX (XXI, XXII...) з'їзду КПРС – достойну зустріч!»; «Втілимо в життя історичні рішення XX (XXI, XXII...) з'їзду рідної Комуністичної партії!» – плакати і транспаранти з подібними невигадливими гаслами буквально оточували радянську людину з усіх боків. Від представницьких органів влади вимагалося лише ухвалити зазначені рішення, від уряду й інших державних установ – забезпечити організацію їх виконання, від усіх громадян – своєю «героїчною» працею боротися за втілення в життя зазначених «грандіозних» планів і партійних програм.

Наприкінці 1950-х рр. партійні ідеологи дійшли висновку, що соціалізм у Радянському Союзі переміг повністю й остаточно, а отже, друга програма партії, що була прийнята в 1919 р. і ставила завдання побудови соціалізму, вже була виконана. У зв'язку з цим необхідно було ухвалити нову Програму КПРС, у якій визначити завдання й шляхи переходу від соціалізму до комунізму. Влітку 1961 р. проект нової Програми був опублікований «для всенародного обговорення», яке й відбулося повсюдно під контролем місцевих партійних комітетів. Сьогодні, коли саме життя навчило нас скептично ставитися до всіляких соціальних завдань, нам важко повірити, що на початку 1960-х рр. у багатьох радянських людей, зокрема з числа керівників різного рівня, не було ні тіні сумніву щодо реальності висунутих партією завдань комуністичного будівництва. Тож навряд чи можна дорікати в нещирості першому секретареві Дніпропетровського міськкому КПУ І.Яцубі, який під час обговорення проекту Програми КПРС на міських зборах партгоспактиву стверджував, що характерною рисою нового плану є надзвичайний розмах і водночас тверезість, реалізм, переконливість. У ньому, мовляв, немає аніскільки утопізму, все чітко обґрунтовано, спирається на необхідні матеріальні передумови[15]. Подібні думки висловлювали й інші виступаючі

на зборах з обговорення проекту нової партійної програми. За офіційними даними, лише в Україні в обговоренні партійного документа взяло участь 790 тис. людей, до редакцій газет, журналів, на радіо і телебачення надійшло близько п'ятдесяти тисяч письмових пропозицій, побажань, доповнень і зауважень[16]. Утім, важко сказати, яка частка з них була написана щиро й за власним бажанням, а яка була продуктом кабінетної творчості партійних функціонерів. Можна впевнено стверджувати лише одно: значення ініціативи «знизу» в розробці партійної стратегії було мінімальним. Радитися з народом – це був своєрідний обов'язковий ритуал і не більше того, номенклатура була переконана, що вона сама знає, що народу потрібно і як його ощасливити.

Прийняв Програму КПРС XXII з'їзд партії, який відбувся в жовтні 1961 р. Її основна мета – побудувати комуністичне суспільство, тобто таке суспільство, де не буде поділу людей на класи, нормою суспільного життя стане комуністична мораль і на основі високоефективної економіки «всі джерела суспільного багатства поллються повним потоком» і здійсниться принцип «від кожного – по здібностях, кожному – по потребах».

Історичні рамки Програми КПРС були визначені в 20 років. За цей час країна мала створити відповідну матеріально-технічну базу, соціалістичні відносини перетворити на комуністичні й відповідно до Морального кодексу будівника комунізму, що містився в Програмі, виховати народні маси і кожного громадянина в дусі свідомої дисципліни, комуністичного ставлення до праці, принципів комуністичної моралі. Необхідно було здійснити контроль за мірою праці й споживання, надійно забезпечувати оборону і безпеку країни, охороняти права і свободи громадян, соціалістичний правопорядок і соціалістичну власність, добитися найвищого рівня життя населення порівняно з будь-якою капіталістичною країною. У ході виконання останнього завдання слід було створити достаток продуктів харчування, задовольнити потреби всіх верств населення у високоякісних товарах, забезпечити кожну сім'ю впорядкованою квартирою.

Важливою частиною Програми КПРС було всебічне розгортання й вдосконалення соціалістичної демократії, залучення всіх радянських громадян до активної участі в управлінні державою і господарським і культурним будівництвом, поліпшення роботи державного апарату. Ішлося про розширення ролі та прав місцевих Рад депутатів трудящих, про систематичне оновлення складу керівних органів, про широку участь в управлінні громадських організацій та об'єднань, про постійний державний і суспільний контроль, всебічний розвиток свободи особистості й прав радянських громадян. У Програмі містилися «завдання» по виробництву електроенергії, сталі, нафти, вугілля, мінеральних добрив, тканин, взуття, м'яса та зерна, а також інших продуктів на 1980 р. Ці завдання в 5-6, а то й у 10 разів перевищували показники 1960 р.

Слід зазначити, що серед переважної більшості керівних кадрів панував некритичний підхід до оцінки плану комуністичного будівництва, в тому числі щодо економічного розвитку країни. За пропозицією заступника голови Ради Міністрів СРСР О.Засядька, до партійної програми були навіть включені цифрові викладки про те, що країна не пізніше 1980-х рр. наздожене й пережене Сполучені Штати Америки. Делегати з'їзду, як і більшість членів партії, партійних і державних керівників, знаходилися в полоні спрощених уявлень про комунізм і щиро вірили в реальність Програми КПРС. Вони вочевидь не розуміли реальної дійсності й оголосили безпосереднім і

нагальним завданням побудову комунізму в найближчі роки. Мабуть, не лише власну позицію висловлював і голова колгоспу ім. Сталіна Бершадського району Вінницької області (згодом перший секретар Житомирського обкому партії) В.Кавун, заявивши на XXII з'їзді Компартії України: «Погляди, думи й сподівання народу нашої великої Батьківщини, друзів за кордоном, усіх чесних людей земної кулі прикуті зараз до всесвітньо-історичного XXII з'їзду партії, який прийме найвеличніший документ сучасності – нову Програму Комуністичної партії Радянського Союзу. Радісні й хвилюючі дні переживають радянські люди. Та й як не радіти! Партія урочисто заявляє, що нинішнє покоління радянських людей буде жити при комунізмі!»[17].

Разом із тим, виходячи з позицій історизму, буде несправедливим занадто критично ставитися й до вочевидь утопічних планів партії, так само, як і до одностайного їхнього «одобрямсу». Адже підґрунтям для планів комуністичного будівництва та їх підтримки з боку багатьох людей, і не тільки партійної номенклатури, були цілком реальні й досить вагомі успіхи в економічному і науково-технічному розвитку країни. У М.Хрущова мались певні підстави, щоб заявити з трибуни партійного з'їзду: «Радянська Батьківщина вступила в період розгорнутого будівництва по всьому широкому фронту великих робіт. Економіка і культура Радянського Союзу знаходяться на крутому підйомі... Творчі сили народних мас по всій країні б'ють тисячами живих джерел»[18]. Достатньо високими були темпи розвитку промисловості й сільського господарства. СРСР став виробляти майже п'яту частину світової промислової продукції. У 1957 р. був запущений перший штучний супутник Землі. У квітні 1961 р. на орбіту Землі виведений космічний корабель «Восток» з першим космонавтом Юрієм Гагаріним на борту. Радянський союз відкрив космічну еру. Від кінця 1950-х рр. розгорнувся рух колективів і ударників комуністичної праці. Тільки в Україні за право носити звання колективів і ударників комуністичної праці на початку 1960 р. змагалось близько 50 тис. бригад, змін, дільниць, цехів, підприємств, бригад і ферм у колгоспах і радгоспах[19]. У травні 1960 р. звання підприємств комуністичної праці було присвоєно Дніпродзержинському коксохімічному заводу, шахті № 5-6-біс «Трудова» та «Комуніст-Нова» Донецької області, Симферопольській швейній фабриці № 1, Бердянській трикотажній фабриці.

Пізніше в умовах застою в сфері економіки рух за комуністичну працю буде перейменований на рух за комуністичне ставлення до праці. Він нібито охопить цілі заводи, фабрики, шахти, установи, більшість робітників, колгоспників, інженерно-технічних працівників. Про кількість його учасників будуть зобов'язані регулярно звітувати своєму керівництву партійні, профспілкові й комсомольські штаби, що стане одним з головних критеріїв результативності їх роботи. Однак чим більшою на папері буде кількість учасників зазначеного руху, тим менше їх буде насправді. Рух, який завдяки непідробному ентузіазмові перших його учасників відіграв певну роль у зростанні продуктивності праці й соціально-економічному розвитку країни, увійде в традиційне русло формалізму.

Важливою запорукою успішного будівництва комунізму й одночасно демократизації суспільства вважалося підвищення керівної ролі партії в державному будівництві, в усьому політичному господарському й культурному житті країни. Зростання її чисельності супроводжувалося якісними змінами в її складі. Важливим було те, що в партію вступали не ті, хто хотів: в неї відбирали. Ідея «партії кращих», що була про-

голошена сталінським керівництвом напередодні війни, була підтверджена на початку 1960-х рр. (Примітно, що в численних своїх промовах М.Хрущов чимало говорив про недоліки стилю партійного керівництва, зокрема про бюрократизм і формалізм у роботі партійних функціонерів, але жодного разу не сказав про корупцію серед них, бо її, дійсно, у той час практично не існувало, вона з'явиться в брежнєвські часи, бурхливо розквітне у період перебудови.) У пресі стали говорити про «кращих серед кращих». За слушним зауваженням італійського історика Дж.Боффи, КПРС не була і не хотіла бути представницькою частиною суспільства. Навпаки, вона зберігала характер ордену, що призначений для створення керівного ядра країни. Партія прагнула грати роль ордена в усіх націях СРСР. І в основних верствах населення в залежності від їхньої значущості та специфічної вагомості: серед робітників не менше, ніж серед інтелігенції, як тому, що вони були основними виробниками засобів виробництва, так і тому, що партія правила від їхнього імені. Усі інші організації – Ради, профспілки, комсомол, – залишалися її «повідними пасами», і ними керували її представники. Порівняно з минулим вони за роки Хрущова отримали більше прав, але не самостійності[20].

Починаючи з 1956 р. нових членів приймали здебільшого з робітників. До 1961 р. їхня питома вага збільшилася з 30 до 38% від загальної кількості комуністів. Стали піклуватися про посилення ролі сільських парторганізацій. Завдяки укрупненню колгоспів на початку 60-х рр. майже кожний колгосп мав низову парторганізацію. До 1961 р. члени партії становили трохи більше 5% населення країни, робітники-комуністи – 11,5% усіх робітників[21]. Серед деяких категорій частка членів партії була значно вищою за середню: серед викладачів – 25%, інженерів – 42%, наукових працівників – майже половина. В армії комуністами були 65% командирів взводів, 90% командирів рот, майже всі вищі офіцери були членами партії, як і керівники підприємств[22].

Рівень освіти комуністів був вищим за середній по країні. Особи, що мали вищу і середню освіту, становили 43% членів партії проти 16% серед населення країни. Часто у комуністів була спеціальна освіта, тому що при Хрущові в партію приймали здебільшого технічних спеціалістів, а не адміністративних працівників.

Нова концепція розвитку суспільства вимагала відповідних підходів до підготовки керівних партійних кадрів. В Україні в 1956 р. функціонували ВПШ при ЦК Компартії України, 9 трирічних партійних шкіл, 13 річних курсів при обкомах партії і курси перепідготовки кадрів у Києві[23]. У 1958 р. в Україні вищу й незакінчену вищу освіту мали 93,4% перших секретарів міськкомів і 85,7% перших секретарів сільських райкомів партії. Серед перших секретарів міськкомів партії в цьому році було 51,5% спеціалістів, в основному інженерно-технічних працівників, проти 25% у 1952 р.[24]

Компартійні керівні кадри були виховані за сталінських часів. Значна частина з них – це колишні фронтовики. На початку 1960-х рр. частка колишніх військових в управлінському апараті всіх рівнів значно збільшилася у зв'язку зі скороченням у 1960 р. на 1/3 Збройних Сил СРСР, унаслідок чого чимало колишніх офіцерів опинилися на відповідальній партійній, радянській, господарській роботі. Ці люди привнесли в стиль політичного керівництва армійську дисциплінованість, прагнення виконувати, а не обговорювати накази.

Більшість партійних і радянських керівників характеризувалися сильними вольовими якостями, величезною працездатністю й цілеспрямованістю. Вони не сумнівалися у безмежних можливостях соціалістичного ладу, вірили, що цілі обрані правильно й потрібно йти до них і тільки до них – не хитатися, не відхилятися, не допускати поступок всьому, що не відповідає соціалістичним ідеалам. Образ таких людей яскраво уособлює П.Шелест, який від 1963 до 1972 р. обіймав посаду Першого секретаря ЦК Компартії України. Подібно до нього й більшість його товаришів по партії були переконані, що головною життєдайною силою українського народу є «перемога Великої Жовтневої соціалістичної революції, Радянська влада, тріумф соціалізму, безсмертні ідеї марксизму-ленінізму, керівництво Комуністичної партії, створеної, вихованої і загартованої великим Леніним»[25].

Водночас характерними рисами більшості партійних і радянських керівників цього часу залишалися консерватизм, боязнь відповідальності, формалізм у роботі. Сам перший секретар ЦК КПРС М.Хрущов неодноразово з притаманною йому яскравою образністю мови гнівався з приводу того, що партійні кадри занадто полюбляють пускати пил у вічі, імітувати бурхливу діяльність: проводять, мовляв, засідання «до третіх півнів», а потім скачуть по колгоспах, ганять відстаючих, збирають наради і виступають із загальними і зазвичай заздалегідь написаними промовами, закликаючи «тривати іспит», «долати труднощі», «створити перелом», «виправдати довіру» тощо, а справи від цього, мовляв, не покращуються, «людина, як то кажуть, зі шкіри рвалася, та вперед не подалася»[26]. Певна річ, «керівні кадри», «бійці партії», як їх прийнято було називати в ті часи, були різними людьми – за переконаннями, за поглядами, за характерами, за баченням перспектив.

У фондах державних архівів нині зберігаються тисячі скарг і листів, у яких люди інформували високе партійне й державне керівництво, особисто «дорогого Микиту Сергійовича» й інших керівників держави про факти недостойної, на їх погляд, поведінки місцевого керівництва – членів КПРС. У багатьох з цих документів ідеться про зловживання ними службовим становищем, дрібне (за сучасними мірками) хабарництво, порушення норм етики керівника. Однак – цікава річ – при цьому майже кожний скаржник робив таке резюме: названий посадовець «ганьбить світле ім'я комуніста». Авторитет компартійної номенклатури в «хрущовську добу» був ще достатньо високим. У 1950–60-ті рр. тотальне відчуження суспільства від влади тільки розпочиналося.

Про переваги соціалістичного ладу, про світлі перспективи комуністичного будівництва, «всеперемагаючу силу марксистсько-ленінських ідей» постійно говорилося в системі партійного навчання, де вчилися або викладали практично всі керівні кадри. У 1957–1958 рр. у цій системі навчалося 1,3 млн людей, серед яких 897,5 тис. членів КПРС. У гуртках і семінарах вивчалися питання історії КПРС, марксизм-ленінізм, політична економія. До організації цієї роботи як пропагандисти були залучені понад 27 тис. партійних і радянських працівників, близько 30 тис. фахівців народного господарства[27]. У 1960/61 навчальному році в системі політичної освіти навчалося понад 4 млн людей, з них було близько 3 млн безпартійних[28]. Саме з їхнього числа формувався резерв управлінських кадрів.

З метою демократизації партійного життя на XX з'їзді КПРС (1956 р.) до статуту партії було внесено часткові зміни, які розширювали права ЦК компартій союзних

республік, обкомів партії. ЦК дозволялося, зокрема, відкривати і припиняти видання районних і міських газет, відомчих журналів; визначати періодичність, обсяг і наклад усіх видань, які виходили на території республік, встановлювати обсяг радіомовлення в республіці й областях, включаючи мовлення для національних меншин. Згідно з постановою ЦК КПРС від 2 серпня 1957 р., республіканські партійні органи одержали більші можливості у вирішенні організаційно-партійних і бюджетно-фінансових питань.

Деяке послаблення централізму спричиняло поступове зростання політичної активності в республіках. Хоча ключовим суб'єктом політичної діяльності залишалися президія і апарат ЦК КПРС, можливості керівних партійних і державних органів союзних республік помітно зростали. Підтримавши М.Хрущова в критичний період, українська політична верхівка зміцнила власні позиції. Перший секретар ЦК Компартії України О.Кириченко в лютому 1956 р. став членом президії ЦК КПРС, а в грудні 1957 р. – секретарем ЦК КПРС. У 1957–1958 рр. кандидатами в члени президії ЦК КПРС обрано голову президії Верховної Ради УРСР Д.Коротченка і нового першого секретаря ЦК КПУ М.Підгорного. У жовтні наступного року кандидатом в члени президії затверджено В.Щербицького. Улітку 1963 р. М.Підгорний став секретарем ЦК КПРС. Натомість кар'єра В.Щербицького, який не догодив «першому», драматично захиталася. Наприкінці 1963 р. його було виведено зі складу президії ЦК КПРС, знято з посади голови Ради Міністрів УРСР і відправлено до Дніпропетровська. Тоді ж, у грудні 1963 р., кандидатом у члени ЦК КПРС став П.Шелест. Представництво української політичної еліти в керівних органах КПРС залишалося достатньо вагомим і кількісно незмінним. Відбувалися лише деякі персональні перестановки.

Відповідно до рішення партійного з'їзду в Україні, як і загалом по країні, було вжито заходів щодо скорочення й здешевлення адміністративно-управлінського апарату, покращення роботи всіх ланок, подолання бюрократизму, недопущення фактів нечуйного ставлення до потреб населення. У партійних і державних органах була перебудована робота з листами і скаргами людей, організований прийом відвідувачів, систематично стали приймати населення керівні працівники радянських та інших державних керівних установ.

Водночас за ініціативи М.Хрущова здійснювалися спроби змінити номенклатурний характер партійного керівництва. Так, у першій половині 1957 р. президія ЦК скасувала сумнозвісну систему «пакетів», тобто запроваджену Сталіним видачу грошових сум, які часом перевищували офіційну платню в 2-3 рази, адже ця система занадто явно суперечила курсу XX з'їзду «на відновлення ленінських норм партійного життя». Однак незрівнянно більшого удару номенклатурі було завдано на XXII з'їзді КПРС, де був прийнятий новий статут партії. Він мало чим відрізнявся від колишнього, але в ньому був пункт про те, що під час виборів партійних органів додержують принципу систематичного оновлення їхнього складу і спадкоємності керівництва. Під час кожних чергових виборів склад ЦК КПРС і його президії оновлюється не менше ніж на одну четверту його частину. Члени президії обираються, як правило, не більше ніж на три скликання поспіль... Склад ЦК компартій союзних республік, крайкомів, обкомів оновлюється не менше ніж на одну третину на кожних чергових виборах; склад окружкомів, міськкомів, райкомів партії, парткомів або бюро первинних органі-

зацій – наполовину. При цьому члени цих керівних партійних організацій можуть бути обраними не більш ніж на три терміни. Для обрання на наступний термін потрібно було не менше трьох чвертей голосів членів партії, що брали участь у голосуванні. Усе це означало, що партійні керівники не можуть більше ставитися до своєї роботи як до довічного привілею. І якщо з'їзди КПРС проводилися раз на п'ять років, то вибори до обкомів, міськкомів і райкомів проводилися раз на два роки[29]. Тож граничний термін для більшості партійних керівників середньої ланки становив лише 6 років.

Представлена на XXII з'їзді КПРС партійна номенклатура мусила, як завжди, одноголосно проголосувати на з'їзді за зазначені положення Статуту партії, однак, певна річ, у душі ставилася до них украй негативно, була ними роздратована. І відтоді вона чекала тільки нагоди, щоб усунути з посади ініціатора партійної реформи – «царя Микиту», «Хруща», «кукурузника», як позаочі почали називати свого шефа. Не винятком у цьому була й українська політична еліта.

Водночас працівники керівних партійних і державних органів стали заручниками вочевидь утопічних планів М.Хрущова. Прорахунки у визначенні шляхів і темпів розвитку суспільства й держави стали результатом збереження недемократичних методів керівництва партією і державою. Як і за часів Сталіна, у партійних організаціях право на висловлення істини в останній інстанції в часи Хрущова зберігалося лише за ним. Будь-які його новації приймалися та ухвалювалися без серйозної критики й усебічного обговорення.

3. «Повідні паси» КПРС

Згідно з радянською міфологією, державна влада в СРСР належала трудящим, під якими малися на увазі робітники, колгоспні селяни, трудова інтелігенція. За сталінською Конституцією 1936 р. вони реалізовували свою владу через Ради депутатів трудящих. Проте реальним носієм влади завжди була компартійна номенклатура, а ради були головними декоративними органами, які мали замаскувати її диктатуру. Так зване соціалістичне суспільство жило не за конституцією, а за ленінською вказівкою про те, що «жодне важливе політичне або організаційне питання не розв'язується жодною державною установою в нашій республіці без вказівок Цека партії»[30].

Ради, виходячи з цих слів, були потрібні партбюрократії тільки для того, щоб надати легітимності її рішенням, продемонструвати світові одностайну підтримку її курсу з боку усіх верств населення. Чого вимагали від депутатів, так це одностайно ухвалювати рішення, що були прийняті в партійних органах, і не лізти на трибуну, не маючи такого доручення. Якщо отримували його, то слід було говорити те, що дозволено. Дозволялося небагато: звітувати про трудові досягнення особисті й свого колективу, запевняти керівні партійні органи і першу партійну особу у повній і одностайній підтримці політики партії, обіцяти працювати ще краще, щоб достойно зустріти з'їзд «рідної партії». Ще можна було інколи пожалітися на об'єктивні труднощі й попросити в керівництва допомоги словом і ресурсами, але так, щоб не пересолити й не зіпсувати урочистий і ритуальний характер сесійного дійства.

Склад депутатського корпусу певною мірою відбивав соціальну структуру населення республіки й регіону. У 1961 р. серед 392,5% тис. депутатів місцевих рад і Верховної Ради Української РСР майже 66% становили робітники та колгоспники, що були безпосередньо зайняті на виробництві[31]. Така відповідність складу рад структурі населення не була спонтанною. Вона створювалася штучно партійною бюрократією як доказ існування в соціалістичному суспільстві справжньої демократії.

Ради були також своєрідною вітриною демократичного ладу і складалися з «кращих представників радянського народу», а ними вважалися передовики і новатори виробництва, «переможці соціалістичного змагання», від яких вимагалося лише ухвалити рішення, яке приймали відповідні партійні органи. Серед депутатів Верховної Ради СРСР декількох скликань були такі відомі в Україні люди, як двічі Герої Соціалістичної Праці начальник дільниці шахти № 5-6 ім. Димитрова тресту «Червоноармійськвугілля» І.І.Бридько, ланкова колгоспу «Радянська Україна» Васильківського району Київської області С.Д.Виштак, ланковий колгоспу «За нове життя» Іршавського району Закарпатської області Ю.Ю.Пітра, бригадир винобробів радгоспу «Коктебель» Кримської області М.О.Бринцева. Двічі Герої Соціалістичної Праці обиралися до Верховної Ради УРСР, серед них: ланкова колгоспу ім. Ілліча О.К.Диптан, ланкова колгоспу ім. Леніна Мукачівського району Закарпатської області Г.М.Ладані, завфермою колгоспу ім. Леніна Лебединського району Сумської області М.Х.Савченко та ін. Як правило, у виборців не виникало особливих претензій і до тих, хто обирався до місцевих Рад.

Свого часу В.Ленін присвятив чимало гнівних слів буржуазії, що вона, мовляв, заради збереження свого панування обманює, розбещує, підкупає робітників, створює «робітничу аристократію»[32]. Виявилося, однак, що радянській партійній бюрократії вдалося в цьому перевершити попередній пануючий клас, створивши не тільки робітничу, а й селянську «аристократію». До неї, зокрема, можна зарахувати депутатів Верховної Ради СРСР, республіканської Верховної Ради. Більшість із них були й делегатами партійних з'їздів, членами різних виборних органів, ставали лауреатами державних премій, нагороджувалися орденами і медалями, мали доход, що в декілька разів перевищував платню звичайних робітників, селян, службовців. Вони потрапляли до правлячого класу.

Можна, мабуть, зрозуміти депутата Верховної Ради СРСР декількох скликань відомого кукурудзовода із Закарпаття Ю.Ю.Пітру, який, порівнюючи привілеї депутатів тих часів і нинішніх, зауважує, що раніше в нього не було ні персональної машини, ні помічників, ні високої депутатської зарплати. Йому, за його словами, тільки присилали щомісяця поштою 100 крб, і ці гроші призначалися для робочих поїздок і на різні канцелярські витрати[33]. Однак за радянських часів заробітна плата відігравала не головну роль в ієрархічній структурі суспільства. Більше значення мало передусім наближення людини до влади і до розподілу натуральних благ, що були недоступними для більшості населення. Хоча М.Хрущов дещо й обмежив привілеї номенклатури, але депутати продовжували одержувати разом зі своїми мандатами низку номенклатурних привілеїв, зокрема можливість користуватися спецмагазинами, спецсанаторіями, спецлікарнями тощо. За словами М.Восленського, вони переселялись у спецкраїну «Номеклатурію»[34].

Ще меншу роль у політичному житті країни відігравали депутати місцевих Рад. Єдиною сферою, де вони могли використати повноваження, було виконання наказів

виборців. Передусім тих, що збігалися з планами соціально-економічного розвитку регіону. Були в ціні ті депутати, які вміли лобіювати інтереси виборців свого округу. Якщо керівництво поблажливо ставилося до депутата, якщо останній не порушував неписані правила депутатської етики, то таку допомогу він отримував і мав змогу звітувати виборцям про виконання їхніх наказів. А потім претендувати на нову депутатську каденцію в цій раді або обиратися до ради більш високого рівня. Тож народні обранці дуже залежали від працівників партійного і радянського апаратів.

Однак у зв'язку демократичними процесами, започаткованими XX–XXII з'їздами КПРС, роль представницьких органів влади дещо підвищується, принаймні формально. У серпні 1956 р. президія Верховної Ради України прийняла указ про скорочення строків між скликанням сесій міських, районних селищних і сільських рад депутатів трудящих. У січні 1957 р. ЦК КПРС прийняв постанову «Про поліпшення діяльності Рад депутатів трудящих і зміцнення їх зв'язків з масами», наполягаючи на необхідності збільшення представництва в радах робітників і колгоспників, безпосередньо зайнятих на виробництві, ретельнішому відборі кандидатів у депутати. У жовтні 1959 р. Верховна Рада СРСР прийняла закон про порядок відкликання депутатів Верховної Ради СРСР, який визначив порядок відкликання депутатів, що не виправдали довіри виборців або здійснили вчинки, які ганьблять звання депутата. Рішення за відкликання депутата приймалося на зборах виборців відкритим голосуванням. Депутат уважався відкликаним, якщо за його відкликання проголосувало понад половини виборців відповідного округу. Закон про порядок відкликання депутатів був ухвалений і Верховною Радою УРСР. Закони дозволяли населенню здійснювати певний контроль за діяльністю депутатів і в необхідних випадках відкликати їх достроково. Проте за 15 років дії вказаних законів було відкликано лише декілька депутатів місцевих рад і жодного депутата Верховної Ради України.

Відповідно до постанови ЦК КПРС від 22 січня 1957 р. «Про поліпшення діяльності Рад депутатів трудящих і зміцнення їх зв'язків з масами» були вжиті заходи щодо розширення прав місцевих Рад у питаннях планування господарства області, міста, району, виробництва й розподілу продукції підприємств місцевої та кооперативної промисловості, організації житлового, культурно-побутового і шляхового будівництва тощо. Більш тісними стали зв'язки місцевих рад з населенням.

Подальше підвищення ролі представницьких органів влади в СРСР відбулося у зв'язку з проголошенням курсу на побудову комуністичного суспільства й передачу низки функцій державних установ громадському самоврядуванню. Було висунуте завдання перетворити ради депутатів трудящих на органи громадського самоврядування. У Програмі КПРС було сказано про те, що ради дедалі більше виступатимуть «як громадські організації при широкій і безпосередній участі в їх діяльності»[35]. Серед основних шляхів досягнення цієї мети в Програмі КПРС зазначалися такі: вдосконалення форм народного представництва й розвиток демократичних принципів радянської виборчої системи; широке й усебічне обговорення на зборах і у пресі особистих і ділових якостей кандидатів; оновлення на кожних виборах не менше однієї третини складу депутатів рад; регулярна звітність рад та їхніх депутатів перед виборцями; право на дострокове відкликання депутатів, які не виправдали довіри; гласність, вільне й усебічне обговорення на сесіях рад найважливіших питань державного управління, господарського та культурного будівництва; регулярна звітність ви-

конавчих органів на сесіях рад; систематичне обговорення радами запитів депутатів; розширення прав місцевих рад депутатів трудящих. У зв'язку з підвищенням ролі рад висувалися нові вимоги щодо стилю роботи працівників місцевого самоврядування. «Радянський апарат, – заявляв М.Хрущов на XXII з'їзді КПРС, – мусить бути простим, кваліфікованим, діловим і оперативним, без будь-яких проявів бюрократизму, формалізму й тяганини»[36]. Цікаво, що слова, сказані в далеку вже від нас епоху, здаються надзвичайно актуальними й сьогодні, в умовах демократичного суспільства.

Пожвавили свою роботу постійні комісії, в яких, на думку партійного керівництва країни, мала пройти школу управління державою величезна армія активу робітників, колгоспників і службовців. У 1957 р. в Україні в роботі постійних комісій місцевих рад брало участь близько 250 тис. депутатів і 460 тис. активістів. Протягом березня-червня 1957 р. вони підготували і внесли на розгляд сесій понад 31 тис. пропозицій, спрямованих на виконання народногосподарських планів, культурне будівництво, побутове обслуговування населення тощо[37]. Ширше розгорнули свою діяльність постійні комісії Верховної Ради УРСР.

Часткове обмеження влади партапарату та свавілля різних бюрократичних структур уявлялися як довгоочікувана готовність держави на співробітництво з народом, її бажання спертися на соціальну творчість людей. Одним з результатів і проявів десталінізації та демократизації суспільства й стало швидке зростання кількості самодіяльних формувань, яких наприкінці 1950-х рр. було декілька десятків тисяч, кількість їхніх членів рахувалася на мільйони. Відсторонюючи громадян від реального управління державою, партійні й радянські органи водночас ініціювали створення нових самодіяльних формувань, що були підпорядковані вищим місцевим радам. Адже специфічною рисою радянської демократії була орієнтація на суто кількісні формальні показники залучення до системи рад якомога більшої кількості активістів. Чим більше було активістів, тим більше, як уважалося, було демократії й політичного прогресу на шляху до комунізму. При цьому низьку ефективність роботи такого активу не завжди брали до уваги. З метою залучення населення до діяльності рад було вжито низку заходів щодо створення численних громадських організацій і самодіяльних формувань. У 1961 р. у республіці вели роботу понад 30 тис. товариських судів, понад 27 тис. народних дружин, тисячі батьківських комітетів тощо[38]. Серед громадських самодіяльних організацій найактивніше діяли вуличні, квартальні й будинкові комітети. Вони залучали населення до трудової участі в роботі благоустрою й озеленення вулиць і дворів, доглядали за дотриманням мешканцями будинків санітарних норм, організовували допомогу одиноким людям похилого віку і навіть виступали у ролі організаторів змагання за присвоєння будинку почесного звання «Будинок комуністичного побуту», вулиці – «Краща вулиця міста» (району, села), « Село зразкового порядку та високої культури» тощо. Плідну роботу проводили комісії сприяння торгівлі. Вони виступали організаторами контролю громадськості за діяльністю підприємств торгівлі й громадського харчування. Місцеві ради та їхні виконкоми спиралися на ці самодіяльні формування, за їхньою допомогою залучали велику кількість людей до вирішення багатьох соціальних питань.

Нехай далеко не кожна людина, що значилась у списках, активно працювала. Значна частина з них була лише «баластом», як тоді прийнято було говорити. Але вже сам факт, що чверть дорослого населення республіки була зарахована до того чи ін-

шого самодіяльного формування, свідчить про певні тенденції соціально-політичного життя в країні.

Дещо пожвавили свою роботу профспілки, чисельність членів яких зросла з 4,8 млн у 1948 р. до 9 млн осіб у 1958 р.[39] У грудні 1957 р. ЦК КПРС визначив напрями перебудови діяльності профспілок. У липні 1958 р. Рада Міністрів СРСР і президія ВЦРПС затвердили положення про постійно діючі виробничі наради на промислових підприємствах і будовах, у радгоспах, МТС і РТС. Того ж місяця з'явився указ президії Верховної Ради СРСР «Про права фабричного, заводського місцевого комітету професійної спілки», який дещо розширив можливості організації. У 1958 р. на підприємствах, будовах, транспорті, у радгоспах і РТС діяло 18 тис. таких нарад[40].

Інша громадська організація – комсомол – об'єднувала молодь і працювала з підростаючим поколінням. В Україні від 1953 до 1962 р. кількість членів цієї організації зросла з 2,5 до 3,3 млн осіб[41]. ЛКСМУ керував також роботою піонерської організації. Він виступав головним резервуаром, з якого поповнювала свої лави Комуністична партія, а комсомольські діячі – компартійну номенклатуру, працівників владних установ.

Отже, формально проводилась лінія на підвищення в суспільному житті ролі рад усіх рівнів, громадських організацій і самодіяльних формувань. Проте на ділі, як і раніше, у кожній важливій справі все вирішувала не громадськість, навіть не представницькі органи влади, а апарат, передусім апарат партійних органів. Усім народним обранцям залишалося лише формально ухвалювати будь-які їхні рішення, а найдостойнішим – ще прикрашати собою президії різних урочистих зборів і форумів. Усі реформаторські зусилля М.Хрущова не могли змінити природу радянської системи. Та він до цього й не прагнув.

4. Організація управління економікою

Здобувши повну підтримку в партії й суспільстві, М.Хрущов ініціює низку реформ в управлінні промисловістю, сільським господарством і будівництвом. Зазначені перетворення характеризувалися в народному господарстві спробами переходу від виключно адміністративних до економічних методів управління, від примусу до врахування матеріальних інтересів працівників, від жорсткої централізації по галузях до територіальної організації господарського життя. У соціальній сфері було чимало зроблено для поліпшення народного добробуту: відбулося впорядкування системи й збільшення оплати праці, зниження податків, докорінне покращання пенсійної системи, особливо щодо колгоспників, скорочення робочого тижня, зростання виробництва товарів широкого вжитку й покращання побутового обслуговування. Широко розгорнулося будівництво житлових будинків (які пізніше назвуть «хрущовками») з малогабаритними, але окремими сімейними квартирами. (До цього більшість людей мешкала у так званих комуналках або навіть у бараках.) Принципово змінилося життя колгоспників: підвищилися закупівельні ціни на сільськогосподарську продукцію, зросли доходи колгоспів, колгоспники стали отримувати паспорти, перестали бути фактичними колгоспним кріпаками. Адже за часів Сталіна

колгоспник не мав права покинути колгосп, якщо начальство не давало на те згоди (а згоду давали у виняткових випадках).

Значні зміни відбувалися в організації управління народногосподарським комплексом СРСР. Їхня потреба зумовлювалася наявністю багатьох негативних явищ, що були притаманні органам управління часів сталінщини: бюрократизм, тяганина, підміна живого, оперативного керівництва підготовкою численних директив, довідок, циркулярів, громіздкістю державного апарату.

Пошуки здійснювалися за різними напрямами, але вектор їх був один – відмова від зайвої централізації, розширення господарської самостійності, використання ціни, прибутку, кредиту, перехід на госпдоговірні відносини між підприємствами тощо. Усі зазначені й інші питання обговорювалися на економічних дискусіях, які розпочалися в середині 1950-х рр. Вони сприяли певним чином формуванню в управлінських кадрів економічного мислення й готували громадську думку до наступних змін.

До середини 1950-х рр. управління економікою майже цілковито зосереджувалося в Москві. Більшістю найважливіших галузей промисловості республіки – вугільною, металургійною, машинобудівною, енергетичною та ін. – керували союзні міністерства. Тому реформування управління економікою розпочалося з розширення економічних прав й компетенцій союзних республік, зокрема України. Ще у квітні 1953 р. президія Верховної Ради СРСР прийняла рішення про зменшення кількості союзних (з 30 до 20) і союзно-республіканських (з 21 до 13) міністерств. Хоча наступного року їхня кількість знову зросла, однак сталися перші відчутні зміни на користь республік, оскільки деякі союзні міністерства набули союзно-республіканського статусу.

У 1955 р. спеціальною постановою Ради Міністрів СРСР союзні республіки дістали права: самостійно затверджувати плани виробництва і розподілу всіх видів продукції, що вироблялася підприємствами республіканських міністерств й промислової кооперації; затверджувати титульні списки капітального будівництва по підприємствах республіканських міністерств незалежно від кошторисної вартості будівництва; передбачати для республіканських міністерств і відомств завдання по росту продуктивності праці, чисельності працівників, фонду заробітної плати. Ради міністрів союзних республік отримали право розпорядження 50% будівельних матеріалів і деяких промислових товарів широкого вжитку, вироблених поза квартальним планом підприємствами загальносоюзного і республіканського підпорядкування.

Для забезпечення реальної дії прав союзних республік у галузі управління промисловістю у підпорядкування республіки перейшло багато підприємств вугільної, нафтової, металургійної, лісової, харчової, м'ясної й молочної, легкої й текстильної промисловості, промисловості будівельних матеріалів, а також зв'язку й автомобільного транспорту. Від 1953 до 1956 р. близько 10 тис. підприємств та установ були передані в підпорядкування Української РСР, що збільшило частку республіканської промисловості з 36 до 76%. У травні 1956 р. ліквідовано міністерство юстиції СРСР. Його функції були передані союзним республікам. Значно розширилися законодавчі права України: в її відання перейшли питання обласного й крайового адміністративно-територіального устрою, затвердження Цивільного та Кримінального кодексів. Ширшими стали права республік у вирішенні бюджетних питань, у галузі роздрібної торгівлі тощо. У 1957–1963 рр. частка промисловості УРСР, що знаходилась у прямому

підпорядкуванні союзних міністерств, коливалась у межах 2,9-3,8%. Уся інша промисловість республіки була підпорядкована Раді Міністрів УРСР.

Законом про бюджетні права Союзу СРСР і союзних республік (1959 р.) союзним республікам були надані ширші повноваження у вирішенні фінансово-бюджетних питань. Згідно з чинним на той час законодавством, Верховна Рада СРСР затверджувала бюджети союзних республік по двох частинах – по республіканському й місцевим бюджетах, що суттєво обмежувало можливості республік у перерозподілі коштів між республіканським і місцевими бюджетами, а також фінансування окремих програм. Відповідно до нового Закону бюджетний устрій союзних республік встановлювався ними самостійно з дотриманням положень загальносоюзного законодавства.

Значно розширилися джерела прибуткової частини бюджетів союзних республік. До їхніх бюджетів поступали відрахування від прибутку й інших надходжень від підприємств і господарських організацій республіканського і місцевого підпорядкування, внаслідок чого питома вага бюджетів союзних республік у загальносоюзному бюджеті зросла з 19% у 1953 р. до 49% у 1959 р.[42]

Водночас у середині 1950-х рр. почалося скорочення чисельності управлінського апарату, ліквідація численних непотрібних підрозділів у міністерствах і відомствах, об'єднання дрібних господарських організацій. Загалом в Україні було ліквідовано 4867 структурних підрозділів, організацій та установ, скорочено 90 тис. посад. Однак, на думку М.Хрущова, зберігалася головна причина незадовільної роботи державного управління – надмірна централізація діяльності, необхідність вирішення достатньо простих питань на рівні міністерств і відомств. Тому, як виявилося, просте скорочення апарату не дало бажаних результатів.

У лютому 1957 р. робиться чергова спроба децентралізації управління промисловістю. Цього разу – шляхом ліквідації міністерств, переходу від галузевого до територіального принципу управління промисловістю і будівництвом. Як уважалося, галузевий принцип управління зумовлював наявність відомчих бар'єрів між підприємствами різних міністерств, стримував розвиток спеціалізації й кооперування виробництва, породжував нераціональні перевезення та значні зустрічні вантажопотоки. Так, завод «Азовкабель» з м. Осипенко Запорізької області одержував литво з Астрахані та Кольчугіна, а розміщений по сусідству механічний завод виробляв таке ж саме литво на вивіз. Київському заводу «Укркабель» для відправки кабелю були потрібні дерев'яні котушки, які з успіхом могли б виготовляти деревообробні підприємства Києва, але через відомчі бар'єри ці котушки завозилися з Іванівської області[43]. На думку М.Хрущова, подібні вади можна було усунути, якщо передати важелі управління на місця, надати місцевим органам управління більше прав і компетенцій у сфері управління економікою. Така лінія повністю відповідала курсу XX і XXII з'їздів партії на розвиток демократичних засад у радянському суспільстві. Крім того, очевидно, мали на увазі й політичну мету – нанесення удару по московській бюрократії, якій М.Хрущов не вірив і яку вважав ворожою до себе[44].

Згідно із Законом СРСР «Про дальше вдосконалення організації управління промисловістю і виробництвом» (1957 р.), були ліквідовані всі промислові міністерства. В СРСР залишилося 6 загальносоюзних і 9 союзно-республіканських міністерств, в Українській РСР – лише 8 союзно-республіканських міністерств (вищої і середньої спеціальної освіти, закордонних справ, зв'язку, культури, оборони, охорони здоров'я,

сільського господарства, фінансів) і 9 республіканських (автомобільного транспорту і шосейних шляхів, будівництва, внутрішніх справ, виробництва і заготівель сільськогосподарської продукції, комунального господарства, освіти, соціального забезпечення, торгівлі, юстиції)[45]. Натомість уся країна була поділена на економічно-адміністративні райони. Керівництво ними здійснювали ради народного господарства (раднаргоспи), яких в Україні було створено 11. На раднаргоспи покладалося виконання державних планів як по раднаргоспу загалом, так і по кожному підприємству і кожній організації, керівництво роботою зі складання планів на підприємствах і в організаціях і на їхній основі зведених планів по раднаргоспу, забезпечення підвищення технічного рівня промисловості та поліпшення організації виробництва, розробка пропозицій щодо встановлення раціональних зв'язків між підприємствами економічних районів; добір і розстановка інженерно-технічних кадрів; затвердження положення про галузеві управління і функціональні відділи раднаргоспу тощо. З метою залучення трудящих до управління виробництвом при раднаргоспах на правах дорадчих органів були створені техніко-економічні ради, до складу яких увійшли спеціалісти різних галузей виробництва, вчені, передовики виробництва, керівники господарських, партійних і профспілкових організацій.

У 1960 р. з метою наближення керівництва до підприємств кількість раднаргоспів у республіці було збільшено до 14, але через два роки у зв'язку з відновленням централістських тенденцій їх стало сім: Донецький, Київський, Львівський, Подільський, Придніпровський, Харківський, Чорноморський. Раднаргоспи були підпорядковані безпосередньо республіканському урядові, а їхні голови за обсягом повноважень прирівнювалися до міністра. Їм були передані підприємства й організації міністерств вугільної, металургійної, машинобудівної та інших промислових галузей. Промислові підприємства підпорядкувалися раднаргоспам безпосередньо або через проміжне господарське об'єднання, зокрема трест. З метою скорочення витрат на адміністративний персонал на багатьох заводах і фабриках республіки проводилися укрупнення дільниць і ліквідація цехового апарату, функції якого виконували відділи заводоуправлінь. Крім того, здійснювалося об'єднання споріднених виробництв і створення системи головних підприємств.

Однак уже скоро на зміну політиці децентралізації управління економікою знову приходить політика централізації у вигляді нових органів, що паралельно з урядом мали здійснювати керівництво раднаргоспами. У 1960 р. була створена Українська республіканська рада народного господарства (УРНГ). Її основними структурними органами стали: власне рада – керівний колегіальний орган, до складу якого увійшли голова УРНГ, його заступники, голови раднаргоспів економічних районів, начальники управлінь і відділів УРНГ; президія в складі голови УРНГ, його заступників і начальників провідних галузевих і функціональних управлінь УРНГ; головні галузеві управління (вугільної і торф'яної промисловості, металургійної промисловості, нафтової і газової промисловості, хімічної і нафтопереробної промисловості, легкої промисловості тощо). При УРНГ також діяла низка головних управлінь постачання й збуту. В 1962 р. утворюється загальносоюзна Рада народного господарства СРСР, яка невдовзі стала союзно-республіканським органом. Тоді ж із системи раднаргоспів було виділено будівельну галузь, для керівництва якою були створені окремі органи. Крім того, у 1963 р. указом президії Верховної Ради СРСР було створено Вищу раду народного

господарства СРСР, якій підпорядковувалися Держплан, Держбуд, інші господарські держкомітети. Зазначені факти свідчили про неабияку живучість системи, яку згодом іменуватимуть командно-адміністративною.

За 1957–1965 рр. питома вага раднаргоспів у випуску валової продукції промисловості України збільшилася з 73,3 до 86,6%, а в окремих районах – ще більше (Донецькому – до 89%, Придніпровському – до 87%). Раднаргоспи разом з місцевими партійними і радянськими органами провели певну роботу щодо використання місцевих ресурсів. Проведення реорганізації органів управління промисловістю і будівництвом дозволило також подолати надмірну централізацію в діяльності цих органів. Однак, як виявилося, зазначена реорганізація управління породила інший недолік – місництво. Раднаргоспи прагнули забезпечити необхідною продукцією та сировиною «свої підприємства» на шкоду виконанню державних планів кооперованих поставок. Тим самим створювалися додаткові перешкоди виконанню державних планів розвитку народного господарства. Виникли значні труднощі й щодо координації діяльності раднаргоспів і планування народного господарства країни тощо. Спроби ліквідувати зазначені недоліки шляхом скорочення кількості раднаргоспів, уточнення їхніх завдань, створення загальносоюзних органів для керівництва раднаргоспами тощо виявилися невдалими. Урешті-решт реорганізація стала, по суті, некерованою. Одночасно зі скороченням створювалися нові державні органи й посади. Для наведення порядку в цьому було ухвалено постанову Ради Міністрів СРСР, в якій зазначалося, що без дозволу спеціальної урядової комісії забороняються будь-які зміни в структурі апарату, його штатному розкладі, окладах посадових осіб державних установ.

Однак за своїми негативними наслідками для управління економікою всі зазначені новації не в яке порівняння не йшли з наступною витівкою М.Хрущова. У 1962 р. М.Хрущов написав записку до президії ЦК КПРС «Про перебудову партійного керівництва промисловістю та сільським господарством». У ній було запропоновано утворити в межах областей дві самостійні партійні організації на чолі з відповідними обкомами партії: міськими – з керівництва промисловістю і сільськими – з керівництва сільським господарством. Ті, хто висловив будь-який сумнів відносно зазначеного заходу, були як «незрілі» переведені на іншу роботу.

Як і повсюди в країні, зазначену реорганізацію проведено у 19 областях УРСР, єдині партійні органи залишено в шести західних областях – Волинській, Івано-Франківській, Тернопільській, Ровенській, Закарпатській, Чернівецькій. У ЦК КПУ було обрано бюро з керівництва промисловим виробництвом і бюро з керівництва сільськогосподарським виробництвом, а для координації їхньої діяльності – президію. Замість райкомів партії в Україні було створено 250 виробничих колгоспно-радгоспних управлінь, а також 78 промислово-виробничих парткомів, що мали керувати партійними організаціями підприємств і будов у сільській місцевості. У містах діяло 92 міських комітети і 71 районний комітет Компартії України.

За тим самим принципом одночасно відбулася перебудова й радянських, профспілкових, комсомольських органів. У грудні 1962 р. з'явився указ президії ВР УРСР про утворення обласних (промислових) і обласних (сільських) рад депутатів трудящих, а навесні наступного року – відповідний закон. Відбувалося укрупнення районів. Райони теж ділилися на промислові та сільські. Ради промислових районів

були підпорядковані промисловій обласній раді депутатів трудящих, ради сільських районів – сільській обласній раді.

Зазначена реформа відіграла негативну роль в організації управління, вона призвела до розриву зв'язків між містом і селом, ускладнила управління економічним і культурним життям. Вона стала одним із разючих прикладів недостатньо продуманого рішення. Ця перебудова відразу викликала низку непорозумінь. Обком по сільському господарству об'єднував не тільки комуністів, що працювали в колгоспах, радгоспах і колгоспно-радгоспних управліннях, а й працюючих у містах на підприємствах, що обслуговували сільське господарство або переробляли його сировину. Однак чимало установ і підприємств, прямо чи посередньо зв'язані з сільським господарством, залишались у віданні «промислового» обкому, з яким потрібно було узгоджувати навіть таке питання, як проведення в обласному центрі наради передовиків сільського господарства або партійної конференції сільських комуністів. З іншого боку, промисловий обком не міг самостійно вирішувати питання кращого забезпечення жителів міст овочами та фруктами. Різні питання виникали під час виділення транспорту та іншої допомоги для збору врожаю. До того ж в області було два облвиконкоми, а відповідно два обласних відділи охорони здоров'я, два відділи народної освіти, два фінансових відділи тощо. Тож чиновників і обласного, і районного рівнів усупереч раніше задекларованим планам значно побільшало, а вирішувати питання стало складніше.

Початок 1960-х рр. ознаменувався такою великою кількістю новацій у керівництві економікою, що голова від них ішла обертом у багатьох господарників. Так, у сільському господарстві спочатку в наказному порядку поширювали посіви «королеви ланів» (кукурудзи) і «царя Гороха». Потім велася шалена боротьба з «безплідним травосіянням» і присадибними ділянками сільських жителів. Про те, якого шаленого тиску з боку бюрократів зазнало на собі сільське господарство, свідчить, наприклад, той факт, що лише за вісім з половиною місяців 1963 р. Міністерство сільського господарства направило на периферію понад 160 тис. різних директив[46]. У свою чергу, обласні та районні управління сільського господарства надсилали вказівки колгоспам, не залишаючи поза увагою навіть дрібні господарські питання. У зв'язку з цим характерною є телеграма, яку надіслало навесні 1964 р. колгоспам Новоархангельське виробниче управління Кіровоградської області: «Нагадуємо Вам про те, що до цього часу на фермах Вашого колгоспу не проведено відрізки (так у тексті. – *Авт.*) хвостів у коней і великої рогатої худоби на збір ліньки. Організуйте проведення цієї роботи та здачу заготівельним організаціям сировини від проведеної обробки тварин»[47]. Якщо такі «цінні» вказівки чиновники давали в письмовій формі, то можна собі уявити, що рекомендувалось усно. Така перебудова викликала здивування навіть у палких прихильників М.Хрущова.

Отже, загалом дії Хрущова лише підірвали деякі найнегативніші механізми колишньої моделі політичної влади з її командно-адміністративними методами управління, але не змінили її по суті. Значною мірою зберігалася й її кадрова політика. М.Хрущов розпочав реформи, які безпосередньо зачіпали інтереси партійної номенклатури, породжували в неї невпевненість у своєму майбутньому і викликали її невдоволення. Економічні реформи були не завжди продумані й часом просто авантюристичні. До того ж вони супроводжувалися погіршенням соціального становища

багатьох людей, що викликало їхнє невдоволення. Останнє виявилося в мирному виступі робітників у Новочеркаську Ростовської області в 1962 р. Мирну маніфестацію було жорстоко придушено за допомогою військ. За даними розслідування, що було проведено в травні 1990 р. Головною Військовою прокуратурою СРСР, у ті дні загинуло 24 і поранено 80 людей[48]. Застосовувалися репресивні заходи щодо інакодумців з числа діячів культури і мистецтва. Хрущовська «відлига» себе вичерпала.

Посилання до розділу 20

1 *XX съезд* Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет: В 3 т. – М.: Госполитиздат, 1956. – Т.1. – С.3.
2 Там само. – С 4-7.
3 *Бурлацкий Ф.М.* Н.Хрущев и его советники – красные, черные, белые. – М.: ЭКСМО-Пресс, 2002. – С.115.
4 Там само. – С.114.
5 *Державний* архів Дніпропетровської області. – Ф.18. – Оп.21. – Спр.46. – Арк.2.
6 *Правда* – 1956. – 5 апр.
7 *О преодолении* культа личности и его последствий: Постановление ЦК КПСС от 30 июня 1956 г. // КПСС в резолюциях. – 9-е изд., доп. и испр. – М.: Политиздат, 1986. – Т.9. – С.121.
8 *XXII съезд* Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет; В 3 т. – М.: Госполитиздат, 1956. – Т.3. – С.345.
9 *Історія* Української РСР: У 8 т. – К.: Наук. думка, 1979. – Т.8, кн.1. – С.136.
10 *Україна*: політична історія. ХХ – початок ХХІ ст. / Редрада: В.М.Литвин (голова) та ін. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С.883.
11 *Никита* Сергеевич Хрущев: Материалы к биографии / Сост. Ю.В.Аксютин. – М.: Политиздат, 1989. – С.134, 135.
12 *Пыжиков А.В.* Хрущевская «оттепель». – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2002. – С.55.
13 Там же.
14 *Медведев Р.А.* Никита Хрущев. Отец или отчим советской «оттепели»? – М.: Яуза; Эксмо, 2006. – С.8.
15 *Державний* архів Дніпропетровської області. – Ф.18. – Оп.27. – Спр.81. – Арк.20.
16 *XXII з'їзд* Комуністичної партії України: Матеріали з'їзду. – К.: Політвидав України, 1962. – С.53.
17 Там само. – Т.2. – С.91.
18 Там само. – Т.1. – С.34.
19 *Ленін В.І.* Передмова до листування Ф.А.Зорге // Повн. зібр. тв. – Т.15. – С.248.
20 *Боффа Дж.* История Советского Союза / Пер. с итал. – М.: Междунар. отношения, 1990. – Т.2. – С.500.
21 *XXII з'їзд* Комуністичної партії України: Матеріали з'їзду. – К.: Політвидав України, 1962. – Т.1. – С.86.
22 *Прусанов И.П.* Повышение организационного и направляющего влияния партии в Вооруженных силах // Вопр. истории КПСС. – 1965. – №2. – С.11.
23 *Спирин А.А.* Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров: Из опыта работы партийных организаций Украины. – К.: Выща шк., 1988. – С.18.

24 *Очерки* истории Коммунистической партии Украины. – Изд. 4-е. – К.: Политиздат Украины, 1977. – С.656.
25 *Шелест П.Ю.* Україно наша радянська. – К.: Політвидав України, 1970. – С.6-7.
26 *XX съезд* Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет; В 3 т. – М.: Госполитиздат, 1956. – Т.1. – С.102, 105.
27 *Очерки* истории Коммунистической партии Украины. – Изд. 4-е. – К.: Политиздат Украины, 1977. – С.658.
28 *Спирин А.А.* Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров: Из опыта работы партийных организаций Украины. – К.: Выща шк., 1988. – С.263.
29 *XXII съезд* Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет; В 3 т. – М.: Госполитиздат, 1956. – Т.3. – С.344.
30 *Ленін В.І.* Дитяча хвороба «лівизни» в комунізмі // Повн. зібр. тв. – Т.41. – С.29.
31 *Очерки* истории Коммунистической партии Украины. – Изд. 4-е. – К.: Политиздат Украины, 1977. – С.686.
32 *Ленін В.І.* Передмова до листування Ф.А.Зорге // Повн. зібр. тв. – Т.15. – С.233.
33 *Питра Ю.Ю.* Как это было // Факты и комментарии. – 2001. – 9 нояб.
34 *Восленский М.С.* Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. – М.: Сов. Россия; МП «Октябрь», 1991. – С.317.
35 *Питра Ю.Ю.* Как это было // Факты и комментарии. – 2001. – 9 нояб.
36 *XXII съезд* Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет; В 2 т. – М.: Госполитиздат, 1956. – Т.3. – С.306.
37 *Історія* Української РСР: У 8 т. – К.: Наук. думка, 1979. – Т.8, кн.1. – С.296.
38 *Очерки* истории Коммунистической партии Украины. – Изд. 4-е. – К.: Политиздат Украины, 1977. – С.687.
39 *Україна*: політична історія. XX – початок XXI ст. / Редрада: В.М.Литвин (голова) та ін. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С. 881.
40 *Історія* Української РСР: У 8-ми т. – К.: Наук. думка, 1979. – Т.8. – Кн.1. – С.301.
41 *История* Ленинского Коммунистического Союза Молодежи Украины. – Изд. 4-е, испр. – К.: Молодь, 1979. – с.575.
42 *Сырых В.М.* История государства и права России. Советский и современный периоды: Учеб. пособие. – М.: Юристъ, 1999. – с.355.
43 *Кремінь В.Г., Табачник Д.В., Ткаченко В.М.* Україна: альтернативи поступу (критика історичного досвіду). – К.: ARC-UKREAINE, 1996. – с.153.
44 *Боффа Дж.* История Советского Союза / Пер. с итал. – М.: Междунар. отношения, 1990. – Т.2. – С.483.
45 *Українська* радянська енциклопедія. – К.: Гол. ред. УРЕ, 1962. – Т.9. – С.220.
46 *ЦДАГО* України. – Ф.1. – Оп.31. – Спр.2472. – Арк.357.
47 Там само. – Арк.356.
48 *Медведев Р.А.* Никита Хрущев. Отец или отчим советской «оттепели»? – М.: Яуза; Эксмо, 2006. – С.302.

Розділ 21. Радянська система управління на останніх етапах існування (1965–1990 рр.)

1. Особливості кадрової політики «брежнєвської епохи»

У 1964 р. група найвищих партійних посадовців за участі силових структур здійснила успішний заколот проти М.Хрущова. На Пленумі ЦК КПРС, який відбувся в жовтні 1964 р., М.Хрущов був звільнений з посад першого секретаря ЦК КПРС і голови Ради Міністрів СРСР. За офіційним повідомленням, його звільнили «за станом здоров'я», але насправді – і про це було відомо багатьом – йому поставили у провину грубі помилки в управлінні економікою, розвал сільського господарства, «волюнтаризм», «самоуправство» і навіть створення власного культу. Очевидно, не останню роль у падінні М.Хрущова відіграли і його спроби обмежити привілеї компартійної номенклатури. З метою недопущення в майбутньому зосередження в одних руках занадто великих повноважень, посади, які обіймав М.Хрущов, були поділені між двома особами. Першим секретарем ЦК КПСС став Л.Брежнєв. Головою Ради Міністрів СРСР було призначено О.Косигіна.

За часів В.Леніна головною посадовою особою в державі був голова уряду. Й.Сталін здобув необмежену владу і став диктатором, будучи генеральним секретарем ЦК ВКП(б). Згодом, перебуваючи вже в неофіційному статусі «великого вождя» і «батька всіх народів», формально він був лише одним із секретарів ЦК, а перед початком війни – головою Ради Народних Комісарів СРСР. Однак після його смерті лідером однієї з найбільших у світі держав фактично став не голова уряду, посаду якого обіймали Г.Маленков і М.Булганін, а перший секретар ЦК КПРС – М.Хрущов. Очевидно, певна невизначеність становища партійного керівника як керівника держави, передусім з огляду на світові традиції, і прагнення задовольнити свої амбіції примусили М.Хрущова в 1958 р. обійняти за сумісництвом ще й посаду голови Ради Міністрів СРСР.

Нове партійне керівництво, яке очолив Л.Брежнєв, розв'язувало проблему легітимності вищої влади в державі іншим шляхом.

Постановою XXIII з'їзду КПРС (1966 р.) замість посади *першого* секретаря ЦК була відновлена посада *генерального* секретаря ЦК, яка за нових умов мала додати значущості Л.Брежнєву. Він, за висловом М.Горбачова, починав уже приміряти на собі сталінський мундир. З часом компартійно-радянське керівництво СРСР дійде висновку, що цього недостатньо для легітимності державної влади й однієї найвищої посади замало для такого видатного діяча КПРС, Радянської держави та міжнародного комуністичного руху, яким уважали Л.Брежнєва. Під приводом прийняття у 1977 р. нової радянської Конституції Л.Брежнєв був обраний головою президії Верховної Ради СРСР. Обрання керівника партії на головну посаду в системі радянської влади відбулося всупереч рішенню зазначеного вище пленуму ЦК про неприпустимість суміщення однією особою двох вищих посад у державі. Але формально порушення постанови пленуму ЦК нібито й не відбулося, адже в ньому йшлося про посаду не голови вищого представницького органу держави, а про голову уряду.

Політична кар'єра Л.Брежнєва розпочалася в Україні. В 1937 р., після закінчення Дніпродзержинського індустріального інституту, він став заступником голови виконкому міськради Дніпродзержинська, через рік – завідуючим відділом, а невдовзі й секретарем Дніпропетровського обкому партії. Під час війни обіймав посади начальника політвідділу армії, політуправління 4-го Українського фронту. У післявоєнний період продовжував політичну кар'єру на посадах першого секретаря Запорізького, Дніпропетровського обкомів КП(б)У, першого секретаря ЦК Компартії Молдавії, заступника начальника Головного політичного управління Радянської армії, 2-го і 1-го секретаря ЦК КП Казахстану, голови президії Верховної Ради СРСР. На час роботи жовтневого пленуму 1964 р., на якому усунули М.Хрущова, Л.Брежнєв – секретар ЦК КПРС. Саме М.Хрущов сприяв просуванню Л.Брежнєва владними сходинками, його ж уважав своїм спадкоємцем.

Л.Брежнєв був типовим продуктом сталінської адміністративно-бюрократичної системи. На відміну від попередника, він належав до тієї частини компартійної номенклатури, яка не була схильною до розриву зі сталінізмом, віддавала перевагу не економічним, а звичним командно-адміністративним методам управління економікою.

Розгорнулася спочатку замаскована, а згодом відверта реабілітація Сталіна. Знов почалося звеличування ролі Сталіна в роки війни, замовчувалися його злочини. Навіть такий м'який термін, як «період культу особи», опинився під неофіційною забороною. Була встановлена заборона на згадування в пресі сталінських репресій. Реабілітація жертв цих репресій незабаром практично припинилася. Метастази сталінізму почали роз'їдати радянське суспільство.

Прихід Брежнєва до влади у жовтні 1964 р. став результатом компромісу між угрупованнями, що скинули Хрущова. Л.Брежнєв здавався постаттю не дуже значною. Деякі вважали, що ним легко маніпулювати. Однак їхні розрахунки не виправдалися. За допомогою нехитрих політичних інтриг, граючи насамперед на суперечностях у вищому партійному керівництві, Л.Брежнєв спромігся укріпити своє становище, згодом отримати практично необмежені повноваження й управляти однією з наймогутніших у світі держав протягом 18 років, які в народі нарекли «брежнєвською епохою».

Хоча сходженням на вершину влади Л.Брежнєв був зобов'язаний столичній вищий номенклатурі, надалі він спирався на перших секретарів регіональних пар-

торганізацій, передусім на перших секретарів ЦК Компартій. Немає підстав не довіряти М.Горбачову, який уважає, що саме вони, як за сталінських часів, стали головною опорою Л.Брежнєва, з тією тільки різницею, що за Сталіна така схема влади підтримувалася репресіями, а за Брежнєва існував такий собі «суспільний договір» між основними носіями влади. Зміст його полягав у тому, що першим секретарям в їхніх регіонах давалася майже необмежена влада, а вони, зі свого боку, повинні були підтримувати генерального, славити його як лідера і вождя. У цьому полягала суть «джентльменської» угоди, яка ретельно виконувалася[1]. У свою чергу, практично всі важелі й ланки управління в республіках і регіонах так чи інакше знаходилися в руках «хазяїна», «першого», як прийнято було позаочі називати перших секретарів партійних комітетів. Увесь чиновницький апарат був підпорядкований їм. Повновладними господарями в областях, містах і районах були перші секретарі відповідних комітетів партії. «Перший», «хазяїн» тримав у своїх руках практично всі важелі управління своїм регіоном. Усунути з посади його можна було лише «зверху», але практично неможливо за ініціативи партійних організацій.

Другим вагомим інструментом утримання й посилення особистої влади Л.Брежнєвим стало наближення до владних структур своїх земляків, близьких, людей, з якими довелося працювати раніше. Колишній відповідальний працівник ЦК КПРС, а згодом письменник М.Зенькович у книзі «Була така країна» називав Л.Брежнєва «режисером безсоромного фарсу». Він писав, що Л.Брежнєв розумів або відчував – хтозна, як краще, – що без відданих і слухняних його волі дійових осіб йому не обійтися. Тільки з їхньою допомогою він міг укріпити основу своєї особистої влади і впливу, з допомогою надійних людей, яких слід розставити на відповідальні посади в ключових органах партійного керівництва. Тут уже не до таланту й моральних якостей, принцип єдиний, головне, щоби був свій, особисто відданий[2].

Коли в 1972 р. через зайву самостійність відправили у відставку П.Шелеста, його місце посів виходець із Дніпропетровщини В.Щербицький. У 1952–1954 рр. В.Щербицький був секретарем Дніпродзержинського міськкому, а в 1955–1957 рр., 1963–1965 рр. – секретарем Дніпропетровського обкому КПУ, в 1957–1961 рр. – секретарем ЦК КПУ, 1965–1972 рр. – головою Ради Міністрів УРСР.

У вищому кремлівському керівництві також опинилися знайомі Л.Брежнєва по спільній роботі в Дніпропетровську та Дніпродзержинську, особисто віддані йому: голова Ради Міністрів М.Тихонов, міністр внутрішніх справ М.Щолоков, помічник генерального секретаря ЦК Г.Цуканов, голова КДБ СРСР В.Чебриков, перший заступник голови КДБ СРСР генерал армії Г.Циньов, заступник голови Ради Міністрів СРСР І.Новиков, керуючий справами ЦК КПРС Г.Павлов, дипломат, член ЦК КПРС М.Толубеєв та ін. У Молдавії разом з майбутнім генсеком працювали секретар ЦК КПРС К.Черненко, завідувач відділу освіти і науки ЦК КПРС С.Трапезніков, перший заступник голови КДБ СРСР С.Цвигун, у Запоріжжі – секретар ЦК КПРС А.Кириленко. Міністром цивільної авіації, головним маршалом авіації став колишній особистий пілот Л.Брежнєва Б.Бугаєв, першим заступником міністра зовнішньої торгівлі СРСР – син генсека Ю.Брежнєв, заступником міністра внутрішніх справ – зять генсека Ю.Чурбанов. І всі вони брали приклад зі свого покровителя й своєю чергою тягнули за собою до влади знайомих і близьких. Так, перший секретар ЦК Компартії України В.Щербицький перемістив на

найвищі республіканські партійні й міністерські посади понад два десятки дніпропетровців[3]. Недарма Дніпропетровськ називали кузнею керівних кадрів, а жартома говорили: «Була Русь Київська, була Русь Московська, була Русь допетровська і петровська, а зараз вона дніпропетровська».

Що ж до стилю брежнєвського керівництва, то, за свідченням осіб, які працювали поруч із генеральним секретарем, він полягав у створенні чіткої ієрархії в системі управління, за якою ініціатива йде лише в одному напрямку – згори донизу. Люди такого стилю не дуже компетентні в змістовних питаннях економіки, культури або політики. Однак вони прекрасно знали, кого й коли слід призначити, кого й чим нагородити. У теорії управління радянських часів це було сформульовано так: «Хороший організатор нічого не робить сам. Він вміє примусити інших виконати всю роботу, залишаючи за собою загальне керівництво і загальний контроль»[4]. Але на практиці вийшло так, як написав з цього приводу Ф.Бурлацький: «Леонід Ілліч добре попрацював, щоб усадити на керівні посади – в парторганізаціях, у економіці, науці, культурі – провідників такого стилю, "маленьких Брежнєвих", неквапливих, нерізких, невидатних, не особливо занепокоєних справою, але такими, що вміло розпоряджаються цінностями»[5]. Увесь апарат влади формувався саме в умовах, коли для досягнення вищих посад у партії та державі ерудиція, сила логіки, ораторські здібності не тільки не були обов'язковими, але, навпаки, могли стати серйозною завадою на шляху до цілі. Потрібно було зовсім інше: сліпа слухняність, «вміння тримати руки по швах», відсутність самостійної думки, знання таємниць апаратної боротьби, деякі організаційні й інтриганські здібності. Твердих ідеологічних і політичних принципів у діячів цього типу зазвичай не було – інакше в пору нескінченних ломок і змін вони просто б не вціліли. Якщо за часів, коли Україною управляв П.Шелест, дехто з партійних, радянських працівників, інших чиновників ще міг іноді дозволити собі говорити українською, то за часів В.Щербицького в номенклатурному середовищі це було не прийнято: могли відразу запідозрити в українському націоналізмі.

Питання підбору, розстановки й виховання кадрів, що здатні втілювати в життя «генеральну лінію партії», тобто волю вищого партійного керівництва, посідали центральне місце в діяльності Л.Брежнєва та його команди. У звітній доповіді ЦК КПРС XXIV з'їзду КПРС говорилося: «Нам потрібні люди, які суміщають високу політичну свідомість з доброю професійною підготовкою, що здатні зі знанням справи вирішувати питання економіки й культури, володіють сучасними методами управління»[6]. Усього з 1966 р. по квітень 1985 р. було прийнято до 40 постанов ЦК КПРС, що стосувалися кадрової політики партії[7]. У кожній з них ішлося про необхідність висування на керівні посади найбільш достойних і здібних працівників. Однак, попри постійні заклинання підвищувати рівень підготовки й виховання управлінських кадрів, вирішальну роль під час призначення на будь-яку керівну посаду дедалі більше відігравали не професійні й політичні якості претендента на ту чи іншу керівну посаду, а його анкетні дані. Кадрова політика стає формалізованішою. Претендент мусив відповідати черговій установці партійного з'їзду.

Перевагу віддавали в першу чергу тим, хто мав робітниче, в другу чергу – селянське походження. Станом на 1980 р. раніше працювали робітниками чи колгоспниками 66,2% секретарів міськкомів і райкомів партії[8]. Тому аналіз соціального

походження перших секретарів районних партійних комітетів і голів сільських райвиконкомів у період від середини 1960-х до початку 1980-х рр. свідчить про те, що переважна більшість з них були родом із села, здебільшого такого, що знаходилось у даному регіоні. Натомість у містах більшість партійних, радянських, комсомольських керівників мали міське походження. Звідси висновок, що політика партії була побудована за принципом: у сільськогосподарські райони призначалися керівниками партійних органів люди, що мали селянське походження, щоби показати тісний зв'язок партії й держави з населенням області.

У складі регіональної партійної еліти в 1965–1982 рр. відбувався процес збільшення господарників у секретарському корпусі. За період, що розглядається, їхня кількість збільшилася вдвічі, за умов одночасного скорочення частки партійних працівників на половину. У цьому проявилась особливість номенклатурної політики КПРС брежнєвського періоду. «Велике значення, – йшлося в документах XXV з'їзду КПРС, – має висування на партійну роботу політично зрілих, активних спеціалістів народного господарства, що мають досвід роботи з людьми»[9]. Л.Брежнєв, ілюструючи цю тенденцію статистичними даними (серед секретарів міськкомів і райкомів вищу освіту мають 99,2%, з яких 60% – спеціалісти промисловості та сільського господарства), заявив чітко: «цю лінію нам потрібно вести надалі з більшою наполегливістю»[10]. Кількість фахівців промисловості й сільського господарства з вищою й середньою спеціальною освітою в складі секретарів партійних комітетів була такою. Секретарі обкомів: 1958 р. – 42,5, 1968 – 67,8, 1978 –76%; секретарі міськкомів і райкомів: 1958 р. – 18, 1968 – 49, 1978 – 65,6%[11].

Водночас слід мати на увазі, що на будь-яку відповідальну посаду в партійних і радянських органах потрапляли лише ті, хто вже до цього обіймав ту чи іншу номенклатурну посаду або принаймні обирався секретарем партійного комітету в первинній партійній організації, тобто проходів певний громадський відбір. Особливим попитом користувалися ті, хто пройшов такий відбір ще на комсомольській роботі. Тільки за 1968–1978 рр. на партійну, радянську, профспілкову й господарську роботи було висунуто близько 10 тис. звільнених секретарів комітетів комсомолу[12]. Вони зазвичай без особливих складнощів легко адаптувалися на всіх номенклатурних посадах. По-перше, завдяки тому, що вже мали досвід управлінської діяльності, встигли розвинути свої організаційні здібності, по-друге, завдяки їхній неписаній корпоративній солідарності, а по-третє, й можливо, головне, через те, що вже добре засвоїли писані й неписані правила апаратної поведінки.

У низці партійних документів ішлося про необхідність постійного оновлення партійних і радянських кадрів. І таке оновлення велося. Адже рішення партійних з'їздів і пленумів слід обов'язково виконувати. Змінюваність керівних кадрів не тільки була запроваджена як обов'язковий елемент управління з суворою регламентацією термінів і відсотків, а й передбачала певні заборони на повторне обрання чи призначення управлінських кадрів в межах відповідного часу. Однак якщо проаналізувати, яким чином і за рахунок кого виконувався зазначений принцип, то виявляється, що оновлення велося здебільшого за рахунок тих, хто прийшов у партійні, радянські, профспілкові органи з виробництва, «від станка». Номенклатура вважала їх «чужорідним тілом» у своїх лавах і при нагоді виштовхувала туди, звідки вони з'явилися.

Недоторканними залишалися насамперед перші секретарі партійних комітетів. У крайньому разі вони пересувалися по «горизонталі», на іншу керівну посаду і залишалися у складі так званої номенклатури. Необхідно було лише додержуватися неписаних правил особливої номенклатурної моралі, головними з яких були «не висовуватися», «я начальник – ти дурень, ти начальник – я дурень». Офіційно такий порядок називався принципом збереження спадкоємності в кадровій політиці, якого теж слід було дотримуватися. Під прапором виправлення волюнтаристських новацій М.Хрущова вже на XXIII з'їзді КПРС (1966 р.) у партійному статуті були скасовані норми оновлення керівних кадрів, що стало однією з причин, що породили зловживання владою, моральне переродження багатьох керівників.

Вік, в якому перші секретарі райкомів, міськкомів і обкомів партії приходили до керівних органів, варіювався в середньому протягом всієї брежнєвської доби від 25 до 32 років. Попри те, що 1965–1970 рр. пріоритет у секретарському корпусі переходив від 36-45-річних до 40-50-річних, до 1975 р. майже 30% знов становили партійні функціонери молодше 40 років. Це пояснюється висуванням у 1971–1974 рр. молодих спеціалістів-господарників, що стало реалізацією директив XXIV з'їзду КПРС (1971). Загалом середній вік перших секретарів РК і МК збільшився за 1965–1980 рр. на 6,3 року: 1965 р. – 41,2 року, 1980 р. – 47,5 року[13].

Час вступу до лав партії брежнєвської когорти має специфічні риси. Якщо до 1965 р. більшість керівників були комуністами, що вступили до лав партії у воєнні чи перші повоєнні роки і відносилися, так би мовити, до сталінського покоління управлінців, то згодом їх поступово витіснили ті, хто вступив у партію після 1951 р. У 1970–1975 рр. серед перших секретарів обкомів, міськкомів і райкомів партії переважали висуванці хрущовського періоду, які, однак, до 1980 р. поступово відтісняються особами, чия партійна кар'єра почалася в 1965–1975 рр.[14]

Як наслідок, основну частину регіональних партійних керівників, по-перше, становили комуністи з партійним стажем у середньому від 10 до 20 років, а по-друге, це були здебільшого особи, що пройшли довгий шлях, пережили низку перемін генерального курсу, велику кількість реорганізацій і адміністративних перебудов. Тож рівень їхньої здатності до пристосування був дуже високий. З іншого боку, це був досвід, накопичений у період, коли не відбувалося будь-яких значних змін. Для таких лідерів значною мірою були притаманні інертність, низька мобільність, що, у свою чергу, диктувалося стабільністю політичних умов. За словами Г.Арбатова, типовим керівником у 1960-ті та наступні роки став функціонер, чиновник, який досконало оволодів правилами апаратної гри. Він не дуже освічений, часом, попри наявність диплому про вищу освіту, майже безграмотний, з марксизмом знайомий в обсязі сталінського «Короткого курсу історії ВКП(б)», нетерпимий до інакодумства, до нових ідей[15]. Якщо в попередні роки серед партійних і радянських керівників було чимало так званих практиків, то в зазначений період вища освіта стала необхідною умовою обіймання керівної посади. Перші секретарі міськкомів і райкомів у період перебування при владі Л.Брежнєва зазвичай мали вищу освіту, що відповідало політиці партії того часу. Вищу освіту мали: у 1958 р. – 90% секретарів обкомів і 46,1% секретарів міськкомів і райкомів, у 1968 – 100% секретарів обкомів і 95,7% секретарів міськкомів і райкомів[16]. Водночас здобуття партійними й радянськими функціонерами вчених

ступенів не заохочувалося. Навіть більше, тим, хто наважився це зробити, зазвичай доводилося переходити на викладацьку роботу. Мовляв, на керівній посаді потрібно не дисертації писати, а втілювати в життя політику партії. Винятком були лише ті, хто захищав дисертації, навчаючись в Академії суспільних наук при ЦК КПРС.

У номенклатурному середовищі зростала мотивація до дістання другої партійно-політичної освіти, наявність якої відкривала більш сприятливі можливості для партійної чи державної кар'єри. У 1980 р., зокрема, вищу політичну освіту мали 34,6% секретарів обкомів і 51,3% секретарів міськкомів і райкомів Компартії України[17]. Політична освіта стала невід'ємною частиною й значної кількості інших керівних посад у державі. Отже, відбувається деяка «нейтралізація» господарників у складі секретарського корпусу і пом'якшується технократизація субрегіональної політичної еліти.

Вищу політичну освіту діставали у Вищий партійній школі при ЦК КПУ та Академії суспільних наук при ЦК КПРС. Кількість комуністів, що закінчили партійні навчальні заклади і постійно діючі курси, в 1971–1975 рр.: Академію суспільних наук при ЦК КПРС – 66, Вищу партійну школу при ЦК КПРС – 104, Заочну Вищу партійну школу при ЦК КПРС – 2769, Вищу партійну школу при ЦК КПУ і Одеську вищу партійну школу – 1039, постійно діючі курси перепідготовки партійних і радянських працівників – 39 821, постійно діючі семінари незвільнених секретарів первинних партійних організацій при обкомах і Київському міськкомі партії – 57 227[18]. У системі партійного навчання в 1966/67 навчальному році діставало освіту 1646 тис., у 1977/78 – 2396 тис. людей[19]. У 1978 р. було 26 університетів марксизму-ленінізму, в них навчалося 63 тис., у тому числі членів КПРС – 41 987 людей[20]. Диплом про закінчення вечірнього університету марксизму-ленінізму став майже обов'язковою умовою висунення на будь-яку керівну посаду. А партійні організації ретельно виконували рознарядки вищих партійних органів щодо направлення на навчання до університетів своїх комуністів.

Зазначена кадрова політика і наявний кадровий потенціал «брежнєвського часу» значною мірою визначили й характер політичного розвитку Радянського Союзу. Майже відразу після приходу Л.Брежнєва до влади відбувається поступове повернення до сталінізму (щоправда, неповне), адже й сам керівник партії і його найближче оточення були, по суті, сталіністами, хоча й поміркованими. Від кінця 1960-х – початку 1970 рр. почала послаблюватися тенденція демократизації суспільно-політичного життя, яка хай непослідовно, але все ж таки здійснювалася під керівництвом Хрущова.

2. Управління економікою: від економічних реформ до застою

Після відсторонення від влади М.Хрущова нове партійно-радянське керівництво країни змушено було вжити заходів щодо вдосконалення управління економікою. Насамперед було зроблено те, що здавалося очевидним і нагальним. Згідно з постановою листопадового 1964 р. Пленуму ЦК КПРС ліквідували ініційований М.Хрущовим поділ обласних і районних партійних організацій на промислові й сільськогосподарські, відновили єдині обкоми й райкоми партії. За рішен-

ням ЦК Компартії України були також відновлені Дніпропетровський, Запорізький, Київський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Полтавський, Харківський міськкоми партії, що були ліквідовані разом з поділом обласних партійних організацій на промислові й сільські.

Від 1965 р. почалося проведення масштабних економічних реформ на основі рішень двох Пленумів ЦК КПРС: березневого – у сільському господарстві, вересневого – у промисловості. Постановою березневого (1965 р.) Пленуму ЦК КПРС встановлювався багаторічний план (на 5 років) виробництва сільськогосподарської продукції, яким виключалися довільні його змінювання й видача колгоспам і радгоспам позапланових завдань. Це визначало стабільні умови господарювання, можливість широкого здійснення господарського маневрування, прояв ініціативи й підприємливості. Було посилено економічне стимулювання праці: змінені умови заготівель і закупок сільськогосподарської продукції, запроваджено матеріальне заохочення за надплановий продаж, удосконалена оплата праці колгоспників і працівників радгоспів.

Реформа в сфері промислового виробництва, «батьком» якої вважається голова Ради Міністрів СРСР О.Косигін, включала: повернення до галузевого принципу управління економікою, запровадження економічного стимулювання росту виробництва, послаблення адміністративного регулювання діяльності підприємств. Був прийнятий комплекс заходів з розширення економічної самостійності підприємств, зменшення адміністративного регулювання їхньої діяльності. Кількість директивно планованих показників їхньої роботи скорочувалося більш як у три рази (з 30 до 9). Основним критерієм господарської діяльності підприємств передбачалося зробити замість загального валу виготовленої продукції обсяг її реалізації. Створювалися спеціальні фонди для матеріального заохочення робітників і службовців (преміювання, видачі так званої тринадцятої заробітної плати у разі виконання й перевиконання підприємством планових завдань), а також розширення соціально-культурної сфери (будівництва житла, будинків культури, баз відпочинку тощо).

Сутність обох реформ – обмеження адміністративно-командних методів управління економікою за рахунок ширшого використання економічних методів управління. Однак уже від початку їхнього проведення дехто з досвідчених управлінців помітив певні розходження між Л.Брежнєвим і О.Косигіним. Якщо перший прямо вимагав зміцнення централізованих засад в керівництві промисловістю й будівництвом, то другий акцентував увагу на принципах госпрозрахунку, господарської самостійності підприємств. Мірою укріплення позицій глави партії становище керівника уряду ускладнювалося, його слово втрачало вагомість, що негайно відбивалося в діях працівників міністерств і відомств. Одночасно й кількість зазначених установ, і працівників у них з кожним роком ставала дедалі більшою, що свідчило про контрнаступ, а згодом і перемогу командно-адміністративної системи.

Підприємства одержали відносну самостійність, робітники, інженерно-технічні працівники і службовці стали відчувати зв'язок між своїм вкладом у виробництво і заробітною платою. Трохи збільшилася заробітна плата, зріс життєвий рівень. Усе це не могло не дати позитивних результатів, і восьма п'ятирічка (1966–1970 рр.) за темпами розвитку промисловості виявилася, як уважає більшість економістів, була найвдалішою за весь післявоєнний час. Дехто з них навіть називає її «золотою». Саме

в цей час Радянський Союз обігнав США по випуску багатьох важливих видів продукції; до їх числа входили вугілля, кокс, залізна і марганцева руда, чавун, стальні труби, гідравлічні турбіни, тепловози і електровози, трактори, зернові й бавовнозбиральні комбайни, цемент, пиломатеріали тощо. У 1970 р. обсяг капіталовкладень СРСР і США майже зрівнявся.

Позитивні зміни відбулися в Україні. За 1966–1970-ті рр. загальний обсяг промислового виробництва в республіці зріс майже наполовину. Продуктивність праці збільшилася на 28%, за рахунок чого отримано дві третини приросту промислової продукції. Прибутки в промисловості зросли вдвічі. Капіталовкладення в розвиток економіки були в 1,4 раза більшим порівняно з попередньою п'ятирічкою. Було введено до ладу 250 нових великих підприємств, понад 2 тис. виробничих комплексів і цехів. Усі галузеві міністерства виконали встановлені державні плани. Широко впроваджувалася комплексна механізація й автоматизація виробничих процесів у всіх галузях промисловості. У серійному виробництві був освоєний випуск 4400 нових машин, механізмів, обладнання і матеріалів. Початок 1970-х рр. ознаменувався завершенням електрифікації сіл України. Зросли енергетичні потужності сільськогосподарського виробництва. До 1970 р. порівняно з 1965 р. енергетичні потужності в розрахунку на одного колгоспника збільшилися більш як у 1,5 раза. На 100 га посівної площі вони за цей час збільшилися з 105 до 169 кінських сил, або фактично в 1,6 раза[21].

Однак на початку 1970-х рр. зростання економіки уповільнилося, а згодом перейшло у той стан, який пізніше назвуть застоєм. У результаті, як відзначалося в 1986 р. на XXVII з'їзді КПРС, були невиконані завдання з розвитку економіки, поставлені Програмою КПРС, і навіть більш низькі завдання дев'ятої (1971–1975 рр.) і десятої (1976–1980 рр.) п'ятирічок. У 1970–1985 рр. темпи зростання промисловості впали до 3,5% за рік, проти 8,4% в другій половині 1960-х рр. Удвічі знизилася рентабельність підприємств, серед них зростала кількість збиткових. Швидко старіли основні виробничі фонди. Значно відставали від світового рівня якість і матеріаломісткість багатьох видів промислової продукції. Ще гіршою виявилася картина у сільському господарстві, де темпи приросту продукції знизилися до 1,4%. У цей же період обсяг капіталовкладень знизився до 1,8%, а зростання продуктивності праці становило менш ніж 3%[22]. Фонди матеріального стимулювання не мали істотного впливу на продуктивність праці, оскільки розмір премій становив близько 3% фонду заробітної плати.

У 1970–1980 рр. керівництво СРСР приймало чимало рішень щодо необхідності прискорення науково-технічного прогресу, переводу завдяки цьому радянської економіки на переважно інтенсивний шлях розвитку. Але на ділі все відбувалося з точністю до навпаки. З кожним роком збільшувалася кількість від початку морально застарілих і екологічно шкідливих підприємств, нарощувався випуск продукції, що не знаходила попиту в своїй країні, а тим більш на світових ринках. Керівників усіх рівнів насамперед цікавили кількісні показники – тонни, кілограми, літри, штуки, кілометри, кількістю яких визначалася ефективність його управлінської діяльності.

Період застою був часом утрачених можливостей, коли країна опинилася на периферії переворотів у науці та техніці, що відбувалися на Заході, не здійснили назрілих радикальних змін у структурі економіки і залишилися здебільшого на рівні старого типу індустріального розвитку з його упором на кількісні показники.

В Україні економічні показники були дещо кращими, ніж загалом по країні, але не настільки, щоб можна було говорити про високі темпи економічного зростання й інтенсивний характер економічного розвитку республіки. Україна, як відзначалося на XXVI з'їзді Компартії України, була «органічною складовою єдиного народногосподарського комплексу країни»[23], і тому, додамо, змушена була хворіти на всі недуги, притаманні комплексу загалом. Усі рішення пленумів і численні постанови ЦК КПРС щодо економічних і господарських питань, як і по всіх інших, дублювалися відповідними документами республіканського рівня. В СРСР, унітарній, по суті, державі, не було й не могло бути особливої економічної політики тієї чи іншої республіки, зокрема української. Існувала єдина економічна політика СРСР, яку розробляв апарат ЦК КПРС, затверджували з'їзди КПРС і проводила бюрократія, що зазвичай не мала національного обличчя. За часів Л.Брежнєва централістичні тенденції в управлінні народногосподарським комплексом країни постійно підвищувалися.

Головним гальмом економічного прогресу була адміністративно-командна система, не зацікавлена в самостійності й ініціативі підприємств, широкому застосуванні економічних важелів управління, переводі економіки на інтенсивний шлях розвитку. Вона й придушила економічну реформу.

Збереження адміністративно-командної системи залежало від суспільно-політичного ладу, який практично не змінювався. Саме рутинність політичних умов визначала прорахунки в ході практичного здійснення реформи. Простежуються прямий взаємозв'язок і взаємозалежність суспільно-політичних і соціально-економічних умов, що склалися в країні. Непродумана і непослідовна економічна політика радянської держави не могла піти від основних принципів управління економікою періоду культу особи Сталіна: надмірної централізації управління, директивного планування, недостатнього поширення прямих договорів між підприємствами, відсутності ринкового ціноутворення, а також дієвих методів матеріального стимулювання працівників.

Економічна реформа була заблокована силами бюрократичного консерватизму. В центральному і місцевому партійному апаратах з'явилося серйозне тяжіння до звичних, раніше перевірених централізованих адміністративних методів управління. Російський соціолог В.Шубкін писав: «Бюрократія завжди проти саморегулюючих, ринкових, вартісних механізмів, радикальної економічної реформи. Адже реформа припускає принципово нові методи роботи, компетентність, ініціативу, уміння застосовувати сучасну обчислювальну техніку, постійно вчитися й переучуватися. Вона неминуче виявить зайві ланки й поверхи в системі керування, покаже шкоду, що наносять вони розвитку народного господарства. Але за цими ланками й поверхами тисячі й тисячі людей, які прекрасно розуміють, чим загрожує їм впровадження економічних методів керування, а втрачати своє крісло вони зовсім не хочуть. Адже це значить втратити владу, вплив, привілеї звичного способу життя. Тому вони клянуться у вірності радикальній економічній реформі... і гальмують її реалізацію всіма доступними методами»[24]. Не було здійснено перегляду ідеологічних догм відносно соціалістичного ринку, товарних відносин, недирективної планомірності, плюралізму. Навпаки, з кінця 1960-х рр. гонінь зазнали вчені та наукові напрями, що пов'язували розв'язання економічних проблем з розширенням сфери дії закону вартості і ринкових відносин. Взяла гору інерція, тимчасові інтереси, прагнення відмахнутися від незвичних форм управління.

Хребтом адміністративно-командної системи був компартійний апарат, роль якого постійно підвищувалася. Він на всіх рівнях керував господарниками. Л.Брежнєв, який посилив свої позиції в партійному й державному керівництві, проводив лінію на згортання реформи. Його однодумцем у цьому став М.Тихонов, який у 1980 р. змінив О.Косигіна на посаді голови Ради Міністрів СРСР. Прихильниками адміністративно-командних методів управління були й республіканські та регіональні партійні керівники. Не винятком тут був і перший секретар ЦК Компартії України В.Щербицький. Його діяльність, попри всім відомі його особисті високі людські якості – чесність, порядність, принциповість тощо, – об'єктивно була спрямована на безумовне виконання будь-якої, навіть шкідливої для республіки, вказівки з Кремля. Іншою в тих умовах його діяльність і не могла бути. На прикладі його попередника на посаді першого секретаря ЦК КПУ П.Шелеста видно, що партійні й державні керівники, що мали власну позицію, рано чи пізно «вимивалися». Дуже часто – вже на далеких підступах до високих керівних посад. Російський економіст Г.Попов писав: «Адміністративна система поступово витравлювала з себе всі чужорідні тіла. Дедалі більше в системі стає керівників, яких вона сама висувала й вирощувала. Ці керівники нового типу знали одне: виконувати вказівки. У них був головний принцип: не виділятися із середнього рівня. А сам середній рівень стає дедалі нижчим. Готові до будь-якої директиви, ці керівники самі не виносили ніяких заперечень. Чим більш стандартними й сірими ставали висуванці Адміністративної системи, тим більш нестерпним робилося їхнє ставлення до будь-яких відхилень від стандартів сірості»[25]. Не випадково спостерігалася тенденція, що кращі партійні кадри опинялися, як правило, на посадах не вище першого секретаря райкому. А по лінії, що сходила догори від сходинки до сходинки, партійно-чиновницький апарат тьмянішав. В обкомах, ЦК партії було, щоправда, чимало розумних людей, але вони знаходилися здебільшого на другорядних посадах, зокрема як інструктори і консультанти.

Партійні органи дедалі частіше перебирали на себе функції господарських органів, використовували адміністративно-командні методи. На місцях вони ставили в основу своїх вимог до підприємств «вибивання» відсотків росту обсягів товарної продукції. Усе це глибоко укорінилося в стилі й методах роботи всіх керівних кадрів. Дедалі помітнішими ставали такі явища, як бюрократизм, консерватизм, окозамилювання, кар'єризм, формалізм, рапортоманія, перестраховка, ухиляння від відповідальності тощо. Багато хто з керівників був помічений у корупційних діях.

Становище погіршувалося через те, що поступовий ріст «тіньової» економіки призводив часто до зрощування окремих працівників і навіть ланок управління з кримінальними елементами. Як відзначалося на липневому (1988 р.) Пленумі ЦК КПРС, «у владних коридорах на самих різних рівнях, часом дуже високих, почало відчуватися, особливо в 70-ті рр., смердюче дихання організованої злочинності»[26].

Компартійний апарат, який пронизував усі ланки системи управління в країні, у свою чергу, здійснював підбір кадрів таким чином, що на керівних постах залишалися лише ті, хто здатний був виконувати лише керівні вказівки. В економіці все дедалі більше залежало від особистих зв'язків. Якщо, наприклад, у директора заводу були гарні стосунки з працівниками обкому чи міському партії, відповідним міністерством, то він отримував додаткові матеріальні ресурси, вважався успішним керівником, а його підприємство – передовим. Через це могли існувати штучно рентабельні, так

само як і вимушено збиткові, підприємства. За таких умов змістом роботи управлінців усіх рангів стало не забезпечення ефективності виробництва, а догоджання вищому начальству, передусім партійному, від якого залежали й кадрові призначення, й винагороди, визнання успіхів підприємств або їхня критика. Різні бюрократичні організації тісно взаємодіють одна з одною, і це нерідко призводить до того, що робота промислових підприємств визначається зовсім не тими критеріями, якими повинна була б, – не економічними.

За адміністративно-командної системи різко збільшувався апарат управління. Міністерства та їхні відгалуження виростали, як гриби після дощу, а відповідно й збільшувався бюрократичний апарат. Певна річ, він не міг сидіти без діла. Керував, розподіляв, направляв, утручався до оперативних справ господарників, у чому знаходив підтримку партійних органів. Якщо на XXIII з'їзді КПРС ще йшлося про необхідність обстоювати господарську самостійність та ініціативу підприємств, то на XXIV з'їзді говорилося вже про «підвищення ролі й розширення самостійності міністерств і відомств»[27]. Ця лінія була закріплена й наступними партійними з'їздами. Негативні підсумки господарської діяльності держави стали прямим наслідком суб'єктивних методів управління економікою країни, нездатності й невміння держави поставити цю складну проблему на наукові рейки. Кадри, що були виховані в умовах адміністративно-командної системи, виявили нездатність і небажання управляти переважно економічними методами. Впровадження економічних методів управління ними практично саботувалося.

Матеріальний інтерес управлінця був скрізь прив'язаний до якихось надуманих «показників», і навіть якби він знехтував цим, працюючи не за рубль, а за совість, то відразу відчув би жорсткий тиск з усіх боків: від начальства, підлеглих і колег. Вони були зв'язані з ним одним ланцюжком матеріальної зацікавленості в брехливих показниках, і його передовий досвід їм не до вподоби. Безнадійність спроб «задіяти» госпрозрахункові й товарно-грошові механізми, не послабляючи адміністративно-наказну суть, поглиблювалася недостатністю їхнього ідеологічного забезпечення. Навіть тоді, коли йшлося про досить глибокі економічні перетворення, не було суттєвих спроб підкріпити їх демократизацією політичних порядків. Перехід на нову систему господарювання здійснювався повільно, потребуючи постійних політичних узгоджень, що виникали в ході реформ окремих економічних аспектів (по галузях, по групах підприємств). Навіть більше, у низці галузей (торгівля, збут, комунальне господарство, постачання) реформа здійснювалась у вигляді дослідів на групах підприємств. Слабо були залучені до реформ такі галузі економіки, як фінанси, ціноутворення тощо. Було чимало недоліків у системі управління, оплаті праці, механізмі економічного контролю і т. п.

Партійно-радянське керівництво країни на з'їздах партії неодноразово здійснювало спроби подолати диктат відомчої бюрократії. Однак ці рішення залишалися на папері. Ані партійна номенклатура, ані відомча бюрократія не могли й не хотіли послаблювати адміністративно-командну систему, діяти проти самих себе. Л.Брежнєв повторив своїх попередників і поступово перетворився на єдиного «авторитета» з усіх партійних і державних справ, подібно до Сталіна був оголошений «вірним ленінцем, стійким продовжувачем справи Леніна в умовах розвинутого соціалізму».

3. Організація влади на етапі «розвинутого соціалізму»

Очевидна утопічність завдань побудови комунізму примусила компартійних теоретиків висувати нові ідеологеми, які б мали засвідчити прогрес радянського суспільства. Головною з них стало твердження про вступ СРСР в етап розвинутого соціалізму, яке вперше було зроблено у доповіді Л.І.Брежнєва на урочистостях з нагоди 50-річчя Жовтневої революції і невдовзі повторене у звітній доповіді ЦК XXIV з'їзду КПРС: «Самовідданою працею радянських людей побудовано розвинуте соціалістичне суспільство, про яке В.І.Ленін говорив як про майбутнє нашої країни»[28]. Усі терміни, відведені для побудови комунізму в Програмі КПРС, давно минули. Партія мусила дати суспільству відповідь на запитання, як вона виконала власну програму? Поставало й інше запитання: що робити з Програмою КПРС? Однак керівництво КПРС вирішило за краще для себе ухилитися від відповіді, зробити вигляд, що все йде за планом, партія веде народ від перемоги до перемоги, і ось чергова, мовляв, перемога – партія ощасливила людей розвинутим соціалізмом.

Відтоді було прийнято вважати, що Радянська країна функціонує в умовах розвинутого соціалізму. Вчення про розвинутий соціалізм було оголошено величезним внеском до теорії марксизму-ленінізму. Заявлялося, що в суспільстві розвинутого соціалізму вже «здійснюється гармонійний розвиток усіх його сторін: економічної, соціально-політичної і ідеологічної», йому притаманні «планомірне організоване і невпинно зростаюче народне господарство», «розподіл здійснюється по кількості і якості праці», «соціалістична демократія отримує всебічний розвиток, стає всенародною, охоплює всі сторони життя суспільства»[29] і взагалі – це «науково оптимізована система суспільних відносин»[30]. За твердженням Л.І.Брежнєва, у Радянському Союзі був створений «повний простір для дії законів соціалізму, для виявлення його переваг у всіх сферах суспільного життя»[31].

Проголошення побудови розвинутого соціалізму зумовило прийняття нової Конституції СРСР (1977 р.) і, відповідно, Конституції УРСР (1978 р.). У зазначених документах визначалися характер і зміст радянської політичної системи, у зв'язку з чим стверджувалося, що державна влада в країні здійснюється народом через Ради народних депутатів, які становлять політичну основу СРСР і діють на принципах демократичного централізму. Конституція УРСР виходила з того, що Українська РСР є соціалістичною загальнонародною державою, яка виражає волю й інтереси робітників, селян та інтелігенції, трудящих республіки всіх національностей.

Конституція СРСР розширила повноваження Верховної Ради СРСР, визначила предмети виключно її компетенції: прийняття Конституції СРСР, внесення до неї змін, прийняття до складу СРСР нових республік, утвердження утворення нових автономних республік і областей, державних планів економічного і соціального розвитку СРСР, державного бюджету СРСР і звітів про їх виконання, утворення підзвітних Верховній Раді органів Союзу РСР. Водночас реальна влада залишалася за президією Верховної СРСР, головою якої став за сумісництвом генеральний секретар ЦК КПРС Л.Брежнєв. Конституція СРСР 1977 р. не тільки не встановлювала дієвих інструментів для недопущення такої антиконституційної практики, як прийняття президією указів, що вносять зміни у діючі закони, а навпаки, легалізувала таку практику. Вона надала право

президії Верховної Ради СРСР у період між сесіями вносити зміни в чинні законодавчі акти, затверджувати зміни в кордонах між союзними республіками, утворювати і ліквідовувати міністерства і державні комітети СРСР, звільняти й призначати осіб, що входять до складу Ради Міністрів СРСР.

У Конституції Української РСР було охарактеризоване правове становище республіки в складі СРСР, визначене коло питань, які перебувають у її віданні та компетенції в особі найвищих органів влади УРСР. Так, Україна мала право брати участь у вирішенні питань, віднесених до відання Союзу РСР, у Верховній Раді СРСР, Президії Верховної Ради СРСР, уряді СРСР та інших органах Радянського Союзу. Українській РСР було даровано право забезпечувати комплексний економічний і соціальний розвиток на своїй території, сприяти здійсненню на цій території повноважень Союзу РСР, проводити у життя рішення найвищих органів державної влади і управління СРСР. Усе це означало, що вищий орган представницької влади України не міг бути суб'єктом формування, а уряд республіки – забезпечувати реалізацію національної внутрішньої й зовнішньої політики, обстоювати національні інтереси українського народу.

Фальш офіційних тверджень і реалій політичного життя найкраще видно на прикладі рад народних депутатів. Як і раніше, з прийняттям нової радянської Конституції діяв такий механізм діяльності рад усіх рівнів: представники трудящих збиралися на сесії для того, щоб протягом кількох днів обговорити і затвердити рішення, підготовлені бюрократією виконавчих органів. Тим самим депутати рад, по суті, були позбавлені самостійності в законодавчій діяльності, впливу на державне будівництво, на втілення в життя прийнятих рішень.

Попри закріплені в Основному Законі СРСР широкі повноваження місцевих рад, реальна влада на підвідомчій їм території не реалізовувалася. Ради не мали достатньо сильних джерел доходу. Вони не отримували грошей від підприємств, що були розташовані на їхній території, не мали права залучати й кошти населення. На місцях відбувалося посилення відомчої влади.

Досить складним виявився процес організаційного формування рад усіх рівнів. Під час висування кандидатів практично не враховувались організаційні якості, вміння ставити завдання, глибоко розбиратися в проблемах поточної політики. Ще гірше, що на всіх рівнях у радах опинялися люди, які обіймали протягом багатьох років керівні партійні, державні, військові та економічні посади, і виконання депутатських обов'язків для них не було чимось важливим. Перебування на певній керівній посаді автоматично означало й входження до складу депутатів. Зазначений процес призводив і до зловживання владою в центрі й на місцях. Адже виключалася можливість контролювати діяльність керівних осіб. Як наслідок, падав престиж рад, знижувався інтерес населення до їхньої діяльності. Соціологічні дослідження зафіксували, що до 40% опитуваних не знали і не цікавилися – хто представляє їх у радах[32].

Вищим виконавчим і розпорядним органом державної влади, згідно з Конституцією СРСР 1977 р., залишалася Рада Міністрів СРСР, а за Конституцією УРСР – Рада Міністрів УРСР. Як і раніше, вони формувалися відповідно Верховною Радою СРСР і Верховною Радою України. Були уточнені й конкретизовані компетенції й повноваження вищих органів виконавчої влади. Передусім були визначені основні напрями діяльності вищих органів виконавчої влади. Зокрема, Рада Міністрів СРСР мала забезпечувати керівництво народним господарством і соціально-культурним будівництвом,

розробляти і здійснювати заходи щодо забезпечення росту добробуту і культури народу, розвитку науки і техніки, раціонального використання й охорони природних ресурсів, зміцнення грошово-кредитної системи, проведення єдиної політики цін, оплати праці, соціального забезпечення, організації державного страхування тощо. Конституція СРСР закріпила також за Радою Міністрів СРСР її повноваження щодо планування економічного і соціального розвитку СРСР, державної безпеки і оборони. Аналогічним образом згідно з Конституцією України визначалася система вищих органів державної влади в Українській РСР. Відповідно до ухваленого в грудні 1978 р. закону України про Раду Міністрів УРСР у республіці створювалося 28 союзно-республіканських міністерств (подвійного підпорядкування – Раді Міністрів УРСР і відповідному союзно-республіканському міністерству СРСР) і 6 республіканських міністерств (підпорядкованих лише Раді Міністрів УРСР). Крім того, створювалося 12 союзно-республіканських і один республіканський комітет, а також низка головних управлінь[33].

Конституція СРСР і Конституція УРСР розширили функції й повноваження місцевих рад, віднесли до їхнього відання вирішення всіх питань місцевого значення. Причому було визначено п'ять основних напрямів діяльності місцевих рад: керівництво державним, господарським і соціально-культурним будівництвом; затвердження планів економічного й соціального розвитку, місцевого бюджету і звітів про їх виконання; здійснення управління підлеглими їм органами, підприємствами, установами і організаціями; забезпечення виконання законів, охорона державного і громадського порядку, прав громадян; сприяння зміцненню обороноздатності країни. Місцеві ради наділялися правом координувати й контролювати роботу всіх розташованих на їхній території підприємств, установ і організацій щодо житлового й комунального будівництва, виробництва товарів широкого вжитку і місцевих будівельних матеріалів, а також підприємств торгівлі, громадського харчування, освіти й охорони здоров'я.

Конституція СРСР 1977 р. з невеликими редакційними змінами повторила норми Конституції СРСР 1936 р. щодо органів правосуддя, а також порядку обрання суддів і народних засідателів. Згідно зі ст.151, у Радянському Союзі діяли Верховний Суд СРСР, верховні суди союзних республік, верховні суди автономних республік, крайові, обласні, міські суди, суди автономних областей, автономних округів, районні (міські) народні суди, в також військові трибунали у Збройних Силах. Щодо обрання суддів, то у Конституції було закріплено право партійних і радянських органів брати участь у підборі кандидатів на посади суддів і організації передвиборчих кампаній, а отже, реальні шанси бути обраними й переобраними на новий строк мали лише ті кандидати, що виконували всі вказівки й замовлення партійних і радянських органів.

У період з 1955 р. по 1985 р. функція вищого нагляду за правильним і однаковим виконанням законів на всій території СРСР належала Прокуратурі СРСР. Конституція СРСР 1977 р. в основному відтворила раніше прийняті норми. Був лише скорочений строк повноважень Генерального прокурора з семи до п'яти років. Однак у 1979 р. був прийнятий новий закон про прокуратуру, за яким уточнювалися основні принципи організації й діяльності прокуратури: діяти на основі соціалістичної законності відповідно до Конституції СРСР, конституцій союзних і автономних республік, радянських законів; здійснювати нагляд за правильним однаковим виконанням законів, незважаючи на будь-які місцеві відмінності; уживати заходів до виявлення і своєчас-

ного усунення будь-яких порушень законів, незалежно від того ким вони були скоєні. Закон поклав на прокуратуру координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинами й іншими правопорушеннями. З органів нагляду прокуратура перетворилася на орган управління, оскільки координація є одним із методів управління. Однак названі та інші нововведення не мали суттєвого впливу на діяльність прокуратури по укріпленню правопорядку і законності. Прокуратура, як і інші правоохоронні органи, не захищали пересічних громадян від посягань на їхні права з боку органів і окремих посадових осіб.

Згідно з Положенням про органи народного контролю СРСР, яке було затверджене постановою ЦК КПРС і Радою Міністрів СРСР у 1968 р., народний контроль становив собою розгалужену систему комітетів, груп і постів, загальне керівництво якими здійснював утворений урядом СРСР Комітет народного контрою СРСР. Ради Міністрів союзних і автономних республік утворювали республіканські комітети народного контролю, а місцеві ради – відповідно обласні, міські, районні комітети. При сільських радах, на підприємствах, в організаціях, установах, колгоспах і радгоспах створювалися групи і пости народного контролю, що діяли на засадах громадських самодіяльних формувань. До функцій органів народного контролю входило надання допомоги партії й урядовим установам у покращенні планування і забезпечення своєчасного виконання планів; боротьба з безгосподарністю, нераціональними втратами сировини, матеріалів; контроль за правильною організацією праці та її оплати з урахуванням кількості й якості праці; боротьба з порушниками законності й державної дисципліни, бюрократизмом і тяганиною.

Отже, Конституція СРСР 1977 р., що іменувалася Конституцією розвинутого соціалізму, мала насамперед пропагандистський характер. «Нова Конституція, – заявляв Л.Брежнєв у доповіді на сесії Верховної Ради СРСР у жовтні 1977 р. – це, можна сказати, концентрований підсумок усього шістдесятирічного розвитку Радянської держави. Вона яскраво свідчить про те, що ідеї, проголошені Жовтнем, заповіти Леніна успішно втілюються в життя»[34]. Не менше пустих декларацій було й у Конституції УРСР. Зокрема, як головні громадські права й обов'язки вона вимагала поважати правила соціалістичного співжиття, з гідністю нести високе звання радянського громадянина, зміцнювати дружбу націй і народностей Радянської багатонаціональної держави.

Якихось суттєвих змін у структурі органів влади і державному управлінні у своєму змісті вони не несли. Однак у ній уперше була чітко зафіксована керівна роль КПРС у радянському суспільстві. «Керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, – записано в ст. 6 Конституції СРСР 1977 р., – ядром його політичної системи, державних і громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу... Комуністична партія визначає генеральну перспективу розвитку суспільства, лінію внутрішньої і зовнішньої політики СРСР, керує великою творчою діяльністю радянського народу, надає планомірного, науково обґрунтованого характеру його боротьбі за перемогу комунізму»[35]. На практиці написане в документі означало, що віднині будь-який орган влади, установа, громадська організація існують лише за мови, що вони проводять політику КПРС. На практиці так було й раніше в тоталітарному радянському суспільстві, але з прийняттям нової радянської Конституції ця явно недемократична норма набула статусу закону.

Чисельність КПРС постійно зростала, на початку 1980-х рр. вона становила понад 17,5 млн членів і кандидатів у члени партії. При прийомі в партію діяв старий принцип відбору «кращих представників робітничого класу, колгоспного селянства і трудової інтелігенції». У складі КПРС опинилося чимало політично інертних, соціально і морально незрілих і відсталих людей. Утім, фактично керівну роль у радянському суспільстві відігравала не сама КПРС і навіть не так звана номенклатура, до якої в УРСР входило понад 200 тис. посад[36], а насамперед партійний апарат. У зазначений період розшарування комуністів на партійну верхівку і рядову партійну масу постійно збільшувалося.

З'їзди партії мали здебільшого декларативний характер, виступи делегатів у більшості своїй зводилися до самозвітів і невтримних компліментів на адресу ЦК і його політбюро на чолі з «дорогим Леонідом Іллічем Брежнєвим». Компліментарна машина весь час набирала обертів. Єлейне славослов'я на адресу Брежнєва починалося на XXIV з'їзді, посилюється на XXV і сягнуло апогею на XXVI з'їзді. Майже кожний виступ супроводжувався уклоном у бік генерального секретаря ЦК. Усі партійні функціонери мусили постійно робити все, щоб роздмухати його культ. З-поміж тих, хто активно вихваляв «вірного ленінця», «дорогого Леоніда Іллича», були й керівники української компартії на чолі з В.Щербицьким.

Вельми характерно, що саме ті керівники, що були виявлені в корупції, в зловживанні службовим становищем, особливо витончувалися в компліментах. Для них це була своєрідна димова завіса, яка приховувала їхні неблаговидні справи, засіб для отримання нагород, нових відзнак. Саме вони стверджували, що завдяки Брежнєву «в партії і житті суспільства створена надзвичайно сприятлива моральна атмосфера». У низці місць сформувався справжній симбіоз неосталіністів і корумпованих елементів.

А далі з року в рік ширився та гучнішав потік дифірамбів. На очах розвивалася обернено пропорційна залежність: чим гірше йшли справи в країні, тим більше його оточення вправлялося у винаходах наймальовничіших епітетів для генсека, котрий дряхлів і розвалювався на очах. Після прийняття Конституції партійна номенклатура заходилася активно переконувати громадян у тому, що вона постійно шукає шляхи здійснення реального народовладдя, залучення населення до участі у справах держави і суспільства, прагне максимально повно закріпити комплекс конституційних прав і свобод радянських людей. Проте реалії життя свідчили про інше: прірва між формальними правами і можливостями їхнього здійснення пересічними людьми (не номенклатурою) не тільки зберігалася, а й збільшувалася. Номенклатура, її каральний апарат ретельно слідкував за тим, щоб у жодному науковому або художньому творі, публічному виступі не було такого, що не збігається з оцінками партійних і державних органів. Будь-яка критика режиму, дій партії не допускалася, а інакодумці жорстоко переслідувалися.

Логіка адміністративно-командної системи призвела до того, що керівна роль КПРС трансформувалась у діяльність партапарату по рішенню поточних господарських, соціально-економічних, культурних, воєнних та інших проблем. Безпосередню роботу в цьому напрямі проводили галузеві (промислові, сільськогосподарські, адміністративні та ін.) відділи республіканських, обласних, міських, районних комітетів партії. Партійні комітети перебрали на себе чимало поточних оперативно-розпорядних

функцій. По суті, адміністративно-розпорядча робота практично витіснила політичні методи керівництва.

Схожі процеси характеризували й розвиток інших громадських організацій, профспілок, комсомолу. І хоча в конституційному порядку була визначена роль масових організацій, розширені їхні права, у самих громадських організаціях ішло розростання апарату функціонерів. Посилився формалізм громадських організацій. Вони дедалі більше концентрувалися на виконанні розпорядно-оперативних функцій.

4. «Перебудова» у контексті реформування системи управління

На початок 1980-х рр. командно-адміністративна система державного управління СРСР опинилася у важкій кризі. В останні роки життя Л.Брежнєв уже був фізично неспроможний управляти країною, чим скористалося його найближче оточення і вся партійно-радянська номенклатура. Відбувалося небачене раніше розбещення керівних кадрів, масового характеру набуло казнокрадство. «Під дахом» деяких владних структур або окремих чиновників зародилася й зростала «тіньова економіка». Країна несла страшенні втрати від неефективної економіки, гонки озброєнь. Під казки про грандіозні успіхи у комуністичному будівництві, «розвинутий соціалізм», «непорушну дружбу народів», «монолітну єдність радянських людей навколо партії» тринькалися гігантські природні багатства країни, уповільнився технічний прогрес, величні ресурси витрачалися на підтримку «соціалістичних країн» і «революційних» авантюристів у Африці, Азії, Латинській Америці.

Необхідність змін у системі управління відчувало все суспільство. Насамперед це були політично активні верстви радянського суспільства, передусім інтелігенція, молодь. Вони з дедалі більшим співчуттям ставилися до дисидентського руху, представники якого ще від середини 1970-х рр. висували вимоги демократичних реформ у державі. Тривогу за майбутнє країни відчували самі правлячі кола, керівництво країни. Річ лише в тім, що шляхи оновлення суспільства, навіть у середовищі самої вищої номенклатури, бачили по-різному.

Перші спроби виведення країни з економічної й політичної кризи здійснив Ю.Андропов, який після смерті в листопаді 1982 р. Л.Брежнєва був обраний генеральним секретарем ЦК КПРС. Однак новий лідер держави, як і переважна більшість партійно-радянської номенклатури, бачив вихід з ситуації, що склалася, не в демократичних реформах, а в наведенні дисципліни на виробництві, подоланні корупції у вищих ешелонах влади. Всією країною, особливо в середньоазіатських республіках, прокотилася хвиля арештів високопоставлених осіб, партійних, радянських, господарських керівників. Довести до кінця очищення партноменклатури від тих, хто підривав довіру людей до держави, завадила передчасна смерть Ю.Андропова.

Трансформація радянського суспільства розпочалася як типова революція «згори». Після короткочасного перебування на посаді генерального секретаря ЦК КПРС К.Черненка, людини смертельно хворої й мало здатної до керівництва державою, у березні 1985 р. новим генеральним секретарем ЦК КПРС став відносно молодий

(54 роки) М.Горбачов. Спочатку він проголосив курс на прискорення соціально-економічного розвитку країни через запровадження елементів госпрозрахунку, допущення кооперації й елементів приватної ініціативи. Однак не довівши справу до кінця, він заходився «перебудувати» відразу всі сфери життя радянського суспільства. Тому вже за рік після проголошення «прискорення» цей термін зник з офіційної лексики, а замість нього з'являється новий термін – «перебудова». Проте ні сам М.Горбачов, ні його оточення, очевидно, не мали повної уяви щодо кінцевих цілей «перебудови», а тим більше – щодо шляхів і методів перетворень. Через це вони невдовзі ініціювали в суспільстві третю гучну й великомасштабну кампанію під назвою «гласність». Останню започаткувала дискусія з найважливіших питань внутрішньої й зовнішньої політики, історичного минулого, перспектив розвитку державного ладу і політичного СРСР. Сформувався режим гласності, у руслі якого, зокрема, відбулася рішуча атака на адміністративно-командну систему, КПРС, яка досі була «ядром політичної системи», був зроблений прорив у минуле, відкриті маловідомі сторінки історії СРСР.

Здійснюючи свою політику, М.Горбачов мусив, певна річ, подумати про реформування КПРС, офіційні представники якої знаходилися в усіх ланках радянської системи. Необхідно було реформувати партійний апарат, який, за словами американського дослідника Стівена Коена, у командно-адміністративній системі виконував роль головнокомандувача й всесильного адміністратора[37]. Подальші події засвідчили, що М.Горбачов добре засвоїв відому сталінську формулу «кадри вирішують усе».

Початок докорінного оновлення кадрів був покладений січневим 1987 р. Пленумом ЦК КПРС, що розглянув питання «Про перебудову і кадрову політику партії» (1987 р.). Головні нововведення Горбачова були такі. Перше полягало в тому, що була встановлена можливість прямих і альтернативних виборів комуністами «першого» керівника – від секретаря первинної організації до секретарів обкомів і республіканських партійних організацій. Теоретично вибори існували завжди. Однак на практиці керівника будь-якої організації, починаючи з первинної, обирали не прямим голосуванням, а залежно від масштабів партійної організації, на засіданні партбюро, парткому, бюро обкому або на політбюро, «узгоджуючи», по суті, визначаючи це обрання-призначення затвердженням у вищому партійному органі. Як один з механізмів усунення з керівних крісел тих представників номенклатури, які відверто чи приховано не підтримували політику перебудови, були запроваджені вибори перших керівних осіб на альтернативній основі, тобто з двох і більше кандидатур. Тільки за 1987 р. у такий спосіб в Україні було обрано 23 секретарі міськкому і райкому партії, 14 голів міськ- і райвиконкомів[38]. Друге нововведення полягало в тому, що процес виборів потрапляв у зону громадського контролю. Гласність набувала політичного змісту. Допущення відкритої критики стало засобом перевірки кандидатів на партійні посади, відповідало ідеям перебудови[39].

У кадровій політиці тих часів мала значення й та обставина, що лідер держави, як це часто буває, причини всіх своїх невдач бачив не у власних помилках, а в нездатності інших діяти відповідно до його, безумовно, правильних планів і ідей. Під гаслом висування на всі керівні посади у державі людей, що підтримують ідеї перебудови, відбулося практично повне оновлення партійної номенклатури. За 6 років змінилися весь склад членів політбюро, три прем'єр-міністри. Зі 115 членів Ради Міністрів, призначених до 1985 р., через три роки залишилося тільки 22, а в 1989 р. – 10. Коли

М.Горбачовим був відправлений у відставку М.Рижков, у новому урядовому органі – Кабінеті міністрів – не залишилося жодного міністра старого складу. За період від 1986 до 1988 р. на рівні республіканських, обласних, районних і міських партійних організацій було замінено дві третини секретарів. Так само й у радянських органах, де було замінено до 70% керівників. Особливо радикальні зміни в лавах вищої партійної номенклатури відбулись у квітні 1989 р., коли членства в ЦК КПРС одним махом було позбавлено 110 осіб, тобто понад третини складу цього вищого партійного органу. За слушним зауваженням А.Громико, «від часів Сталіна в Радянському Союзі не було такого гоніння на кадри, як це трапилося за Горбачова»[40].

Нові люди, горбачовське покоління керівників, значно відрізнялися від своїх попередників. Вони мали кращу освіту, більш адекватно уявляли навколишній світ, у переважній більшості вже не вірили в «комуністичні ідеали», сприймали керівну посаду як можливість досягти особистого матеріального благополуччя. Як відмічалося в одному з видань «Горбачов-Фонда», на відміну від «дітей Жовтня», у горбачовців було набагато розвиненіше індивідуальне начало. Вони також болісно відчували фундаментальну двозначність свого особистого й групового статусу. З одного боку, вони – люди, що наділені величезною владою й розпоряджаються гігантськими ресурсами, з другого – вони лише державні чиновники високого рангу, становище яких у суспільстві повністю визначається посадою, яку вони обіймають, місцем в ієрархії. Без начальницького крісла ти – ніхто, й дітям, мовляв, нічого передати. Тому вони були зацікавлені в радикалізації реформ, точніше в їхньому виході за межі так званого соціалістичного вибору. Підтримавши М.Горбачова, вони ж дістали змогу успішно конвертувати своє становище в системі влади у право власності. Не випадково й у пострадянські часи частина вихідців зі старої номенклатури зуміли зберегти й укріпити своє становище[41].

Скоріше за своїх старших колег по номенклатурі вловила нові віяння комсомольська частина номенклатури – секретарі й працівники апарату комсомольських органів. Саме в їхньому середовищі з'являються майбутні представники нової буржуазії, чому значною мірою сприяла діяльність так званих центрів науково-технічної творчості молоді (НТТМ). За 3 роки їх було утворено понад 600. Проте нічого творчого в них не було. Здебільшого тут було суцільне «купи-продай»: за державною ціною закупали сировину, яку потім «з наваром» перепродавали кооперативам. Увозили телевізори, відеомагнітофони, дефіцитні комп'ютери, які коштували за кордоном копійки, а в нас – тисячі рублів. З'явилися перші відеосалони, де комсомольці крутили напівзаборонені зарубіжні відеофільми. НТТМ лише відраховували 3% доходів до загальносоюзного фонду НТТН і 27% – до місцевих. Вони дістали право переводити гроші в готівку. Комсомольський капітал зростав як на дріжджах, а гроші витрачати не було куди. Коли СРСР розвалиться, на ці гроші будуть створені перші товарні фондові біржі, комерційні банки тощо[42].

Нищення системи партійного керівництва суспільством, заснованої на монополії КПРС на владу, почала XIX Всесоюзна партійна конференція, що відбулася влітку 1988 р. Насамперед був відкритий шлях до утворення так званих неформальних організацій, рухів, а згодом і партій, що стали в опозицію до КПРС. В Україні це був насамперед Народний Рух України за перебудову, перший, установчий, з'їзд якого відбувся у вересні 1989 р. На цей час він був уже доволі значною політичною силою,

організаційно оформився у всіх областях республіки. На листопад 1989 р. в Україні функціонувало близько 500 його осередків, загальна кількість його членів становила приблизно 77 тис. За оцінками експертів ідеологічного відділу ЦК КПУ, наприкінці 1989 р. соціальна база НРУ включала близько 12 млн осіб[43].

У самій правлячий партії виникла Демократична платформа, члени якої невдовзі стали залишати лави КПРС. Взагалі від кінця 1989 р. починається масовий вихід з лав КПРС. Як відзначалося на одному із засідань Політбюро, на 1 січня 1990 р. в КПРС налічувалося 19,2 млн людей, на 1 січня 1991 р. – 16,5. Прийом у партію скоротився з 313 тис. до 108 тис. Вибуло з лав КПРС 1 млн 800 людей, серед них і майбутній Президент України, Генеральний директор Південного машинобудівного заводу Л.Кучма. У 4 рази збільшилася кількість виключених. За 9 місяців було позбавлено партійних квитків 380 тис. осіб, але за скоєні злочини – тільки 5 тис. У партії було багато й таких, хто припинив сплачувати внески, але й не виходив з неї[44].

В умовах, що склалися, відбувся розкол раніше єдиного управлінського класу (номенклатури). Одна його частина зберігала вірність старим ідеалам, друга перейшла до табору тих, хто хотів покінчити з монополією КПРС на владу, жадав зламу соціалістичних засад суспільства і повернення до капіталістичних (ринкових) відносин, виходу України зі складу СРСР.

У документи XIX конференції М.Горбачов і його оточення також включили вимогу «рішуче відмовитися від командно-адміністративних методів, проведення партійної політики по-новому, методами організаторської й ідейно-політичної роботи в масах; припинити підміну державних і господарських органів; оновити кадрову політику партії, виключити формально-бюрократичний підхід до підбору і розстановки кадрів, розвивати й поглиблювати демократизм цього процесу; змінити структуру партійного апарату»[45]. Для реалізації зазначеної установки конференції наприкінці 1989 р. був реорганізований апарат ЦК КПРС і місцевих партійних органів. Були ліквідовані галузеві відділи, значно скорочена чисельність працівників, включаючи ЦК КПРС. Це був відчутний «удар по штабах».

З метою спрощення, здешевлення державного апарату й підвищення його мобільності й ефективності була здійснена масштабна акція з його скорочення. В Україні на початок 1989 р. кількість союзно-республіканських і республіканських міністерств зменшилася з 55 до 46. Чисельність центрального апарату знизилася до 10 тис. осіб[46]. Аналогічні заходи здійснювалися на обласному та районному рівнях. Водночас під прикриттям демократизації управління було й чимало бюрократичних перекручень. Реорганізація органів управління здійснювалася за єдиним шаблоном, скроєним у Москві, без урахування регіональної специфіки. Центр зовсім не зважав на інтереси республік. Так, в Україні було ліквідовано республіканські органи, які відали чорною металургією, вугільною промисловістю, геологією, тобто галузями, що становили основу економіки республіки. Отже, демократизація управління здійснювалась фактично старими командними методами, що різко знижувало ефект реформи, дедалі більше посилювало напругу в стосунках між союзним центром і республіками.

Остаточного удару по системі партійного керівництва завдав XXVIII з'їзд КПРС, що відбувся в липні 1990 р. З'їзд обрав ЦК, склад якого зменшився з 477 до 412 осіб. Із членів ЦК до колишнього складу входило лише 56 осіб (менше 1/8), а з 24 членів політбюро – тільки двоє (генеральний секретар і його заступник). Відтоді партія мала

«принципово» новий ЦК. Новий – через те, що він складався в основному з прихильників політики перебудови. Новий і за соціальним, і за посадовим складом. Раніше основну масу членів ЦК становили секретарі обкомів, міністри, працівники апарату ЦК, воєначальники. Зараз до цих категорій належала дуже незначна частина обраних з'їздом.

Щоб посилити свої позиції в політбюро ЦК і послабити останнє, М.Горбачов у серпні 1989 р. розширив і омолодив Політбюро за рахунок перших секретарів компартій союзних республік, які через відомі причини не могли бути присутніми на його щотижневих засіданнях. У політбюро не опинилося нікого з членів уряду, навіть його голови. Новий «підхід» до формування політбюро і новий розподіл обов'язків секретарів ЦК підтверджували: на рівні центральних органів відхід від концепції «державної партії» завершувався. КПРС поетапно відсторонювалася від керівництва Радянським Союзом. «З часом роль політбюро почала знижуватися, засідання проводилися все рідше й рідше, рішення приймалися поспіхом, часто одноосібно, – писав колишній помічник генерального секретаря ЦК КПРС В.Болдін. – Іноді засідань не було місяцями»[47]. Картину повної деградації колись усемогутнього органу управління державою доповнює голова Ради Міністрів України тих часів В.Масол. За його словами, під час засідання політбюро могла спокійно зайти дружина генсека Раїса Максимівна Горбачова і сказати: «Михайло Сергійович, онучка вже спати хоче, пора закінчувати». «Й таки закінчували!» – іронізує В.Масол[48].

У руслі так званої демократизації радянського суспільства за ініціативи М.Горбачова відповідно до рішень XIX конференції КПРС була проведена конституційна реформа. 1 грудня 1988 р. були прийняті два закони – «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) СРСР» і «Про вибори народних депутатів СРСР». Вищим органом державної влади став З'їзд народних депутатів, який складався з 2250 депутатів. З них 750 депутатів обиралися по територіальних виборчих округах, 750 депутатів – по національно-територіальних округах і 750 – від партій і громадських організацій. При цьому партія, профспілки й кооперативні організації обирали по 100 депутатів, комсомол, жіночі організації, організації ветеранів – 75 депутатів.

З'їзд народних депутатів мав необхідні повноваження для реального повновладдя, міг прийняти до розгляду і вирішувати будь-яке питання, віднесене до відання Союзу СРСР. Однак були питання, які перебували лише у віданні з'їзду. Тільки з'їзд міг визначати основні напрями внутрішньої й зовнішньої політики СРСР, затверджувати перспективні державні плани та найважливіші загальносоюзні програми економічного і соціального розвитку СРСР. Серед його прерогатив було й прийняття Конституції, а також внесення в неї змін.

До відання з'їзду також входило прийняття рішень з питань національно-державного устрою, визначення державного кордону СРСР і кордонів між союзними республіками. З'їзд формував низку державних органів: Верховну Раду СРСР, обирав її голову, затверджував Голову Ради Міністрів СРСР, Голову Комітету народного контролю СРСР, Генерального прокурора СРСР, а також обирав такий новий орган, як Комітет конституційного нагляду СРСР з числа фахівців у сфері конституційного права. До компетенції з'їзду відносилося також скасування актів, прийнятих Верховною Радою СРСР. З'їзд скликався один раз на рік Верховною Радою СРСР. Конституція встановлювала порядок скликання й позачергових з'їздів.

Постійним законодавчим, розпорядчим й виконавчим органом державної влади СРСР ставала Верховна Рада СРСР. Вона обиралася З'їздом народних депутатів і була йому підзвітна. Верховна Рада, як і раніше, складалася з двох рівноправних палат – Ради Союзу і Ради Національностей. Але їхні функції за конституцією принципово змінювалися. Вони мали зосереджувати свою діяльність на розгляді насамперед властивих кожній з них питань. Скажімо, Рада Союзу, яка відображала загальнонародні інтереси, займалася проблемами соціально-економічного розвитку і державного будівництва, що мали загальне для всієї країни значення. Щодо Ради Національностей, яка представляла національно-державні та національно-адміністративні утворення країни, то для неї головними питаннями стали питання соціально-економічного розвитку республік, розвиток національної культури й інтернаціональне виховання забезпечення національної рівності, інтересів націй і народностей. З метою максимально повного залучення народних депутатів до законодавчої творчості передбачалося щорічне оновлення складу Верховної Ради СРСР на 20%.

За Конституцією Верховна Рада скликалася двічі на рік, на три-чотири місяці, але фактично сесії тривали довше. Основна функція Верховної Ради – законотворчість. Одночасно з цим вона здійснювала контроль виконання законів. Вона також призначала Голову Ради Міністрів СРСР, затверджувала склад уряду, утворювала й ліквідовувала міністерства й державні комітети, обирала Генерального прокурора СРСР, Головного державного арбітра СРСР. Верховна Рада здійснювала контроль за виконанням державного плану й бюджету, затверджувала звіт про їхнє виконання. Верховна Рада мала право скасовувати укази й постанови Президії Верховної Ради СРСР, постанови і розпорядження Ради Міністрів СРСР.

У віданні Верховної Ради знаходилися й так звані силові міністерства: оборони, внутрішніх справ, державної безпеки. Вона визначала основні заходи в царині оборони і забезпечення державної безпеки. Рада Міністрів повністю зберігала свої конституційні повноваження як вищий виконавчий в розпорядчий орган державної влади. Однак були внесені два доповнення. Новоутворена Рада Міністрів мусила подати програму своєї діяльності на строк повноважень, а також щорічно звітувати Верховній Раді про її виконання.

Органічною частиною механізму вищої влади залишалася Президія Верховної Ради СРСР. Однак її функції змінилися. З органу, що виконував роль найвищого органу державної влади в період між сесіями Верховної Ради, вона перетворилася на орган, покликаний організовувати роботу З'їзду народних депутатів і Верховної Ради СРСР.

Уперше до Конституції СРСР було введено положення про Голову Верховної Ради СРСР, який обирався З'їздом народних депутатів з числа депутатів і вважався найвищою службовою особою Радянської держави, представляв СРСР усередині країни й у міжнародних відносинах. Уперше на новостворену посаду обрали А.Громико, який до цього був міністром закордонних справ. Після його відставки Головою Верховної Ради СРСР став М.Горбачов.

Новим органом влади у державній структурі, який не мав аналогів у радянській історії, став Комітет конституційного нагляду, який обирався безпосередньо З'їздом народних депутатів СРСР строком на 10 років, але не з числа депутатів. Конституція передбачала, що членство в цьому адміністративно-контрольному органі несумісне з мандатом народного депутата. У складі комітету мали бути спеціалісти у галузі

політики й права, які під час виконання своїх обов'язків мусили бути незалежними. Комітет мав здійснювати експертизу й оцінку законопроектів з огляду на їхню відповідність Конституції СРСР, а щодо актів Верховної Ради та її палат – їхню відповідність і законам, прийнятим з'їздом.

Вибори делегатів І з'їзду рад СРСР проходили на тлі подальшого погіршення соціально-економічної ситуації в країні, посилення невдоволення людей своїм матеріальним становищем, критичним ставленням до режиму й правлячої партії. На багатолюдних мітингах висловлювалося відкрите невдоволення ходом перебудови, політичною нестабільністю, ростом злочинності, нерішучістю М.Горбачова. Через п'ять років перебудови стало цілком зрозуміло, що розроблені союзним і республіканськими урядами заходи щодо оздоровлення економіки не зачепили її основ. Вони характеризувалися нестабільністю, відсутністю системності, спробою розв'язати глобальні питання, не створивши необхідних передумов. З 1100 товарних груп на початок 1990 р. лише 5% були не дефіцитними. Тобто дефіцитність стала тотальною. Улітку 1989 р. страйкувало вже 179 з 252 шахт республіки. Фактично свій протест висловили 463 тис. українських шахтарів[49].

Вибори делегатів з'їзду наочно показали, що монополії КПРС на управління країною приходить кінець. Хоча серед обраних делегатів члени КПРС становили 80% (в Україні – 88%), частина партійних і радянських керівників, які раніше майже автоматично, разом зі своєю посадою, ставали депутатами, цього разу зазнали поразки. І що особливо кривдно – програли, як їм бачилось, не рівному собі, а якомусь інженерові, молодшому науковому співробітникові чи завідувачу лабораторії з числа так званих неформалів.

І з'їзд народних депутатів працював з 25 травня по 9 липня 1989 р. Уся країна вперше побачила по телебаченню відкриту полеміку між двома основними політичними силами – консервативною партноменклатурою й представниками демократичного табору. За загальним визнанням, майже завжди перевага в дискусіях була на боці демократичних сил. Номенклатура була добре підготовлена для того, щоб вести «підкилимну» боротьбу, плести інтриги, розподіляти ресурси, розставляти кадри, тиснути на підлеглих і догоджати вищим особам, але їй бракувало вміння публічно захищати власну позицію, напористості. У червні 1989 р. почала працювати й Верховна Рада СРСР, обрана з'їздом.

Нові конституційні зміни в системі влади були внесені на III з'їзді народних депутатів, який відбувся в березні 1990 р. Запроваджувалася посада Президента СРСР. Згідно з Конституцією СРСР, Президент СРСР визнавався главою держави й отримував великі повноваження, відібравши їх у Верховної Ради або її Президії. Навіть більше, Президент міг активно впливати на діяльність Верховної Ради СРСР, значно обмежуючи її повновладдя. Президент мав право відхиляти закони, ухвалені Верховною Радою, і направляти їх на повторне обговорення, забезпечувати взаємодію вищих органів державної влади й управління, ставити перед З'їздом народних депутатів СРСР питання про обрання Верховної Ради СРСР у новому складі. Додатково він мав право видавати укази нормативного характеру з питань економічного і соціального будівництва та навіть створювати нові органи й інші державні структури «для прискорення формування союзного ринку».

Встановлювався порядок його обрання – обрання населенням у ході загальних, рівних виборів, за таємного голосування. Однак для М.Горбачова був зроблений виняток. 15 травня 1990 р. він був обраний Президентом СРСР на позачерговому З'їзді народних депутатів, при цьому зберігши за собою посаду Генерального секретаря ЦК КПРС. Одночасно була скасована 6-та стаття Конституції СРСР, в якій було закріплено політичну монополію КПРС.

Головною причиною введення нового інституту влада називала «перехід до правової держави». Говорили про зміну III з'їздом народних депутатів 6-ї статті Конституції, внаслідок чого керівні органи КПРС де-юре відсторонювалися від виконання функцій державної влади й управління, що створювало відомий вакуум влади. Крім того, припинила існувати у колишньому вигляді Президія Верховної Ради СРСР, яка раніше виконувала функції колективного глави держави. Через зазначені причини, на їхню думку, виявилася відсутність тієї ланки державної влади, на рівні якої приймалися б найважливіші рішення з організації виконання законів, питань внутрішньої та зовнішньої політики держави. Цей вакуум, як пояснювали пропагандисти й ЗМІ, був ліквідований запровадженням посади президента – одноосібного глави держави.

М.Горбачову потрібна була нова легітимація влади, нові права і можливості для управління країною. Посади генерального секретаря ЦК КПРС і голови Верховної Ради СРСР його вже не влаштовували. Обидві вони передбачали елементи колегіальності в прийнятті рішень. Керівник партії залежав від з'їзду, від пленумів, від засідань того ж таки Політбюро, а партія, її керівні органи чимдалі переставали довіряти своєму формальному лідерові. За визнанням одного з колишніх відповідальних працівників апарату ЦК КПРС, його шеф не зумів утримати віжки управління партапаратом, і апарат КПРС не без успіху влаштовував своєму начальникові скандал за скандалом, не побоюючись «виносити сміття з хати» на сторінки партійної преси. Ще слабкішими були позиції Горбачова у Верховній Раді СРСР, де його з однаковою лютістю атакували і лідери міжрегіональної депутатської групи, що закликали відмовитися від соціалізму, і прихильники групи «Союз», які добивалися збереження Радянського Союзу. І ті, й другі вважали Горбачова чужим. Ставши Президентом, М.Горбачов отримав певну незалежність як від КПРС[50], так і від рад. Отже, запровадження президентської посади завдавало удару й по партії, й по радянській владі, послаблюючи як першу, так і другу. Введення посади президента «урівнювало» М.Горбачова з його західними партнерами, зміцнювало його становище в системі влади.

Невдовзі М.Горбачов був наділений додатковими повноваженнями, зокрема правом очолювати систему органів державного управління СРСР і забезпечувати її взаємодію з вищими органами державної влади країни. У зв'язку з цим Рада Міністрів СРСР була перейменована на Кабінет Міністрів СРСР, а голова Ради Міністрів СРСР – на прем'єр-міністра. Перейменування зумовило й суттєву зміну статусу Кабінету Міністрів, який переставав бути вищим виконавчим і розпорядчим органом СРСР, оскільки ці функції переходили до Президента СРСР.

Після введення посади Президента СРСР Верховна Рада СРСР знов ставала слабкою, вона мала слідувати волі однієї особи, яка суміщала вищі партійну і державну посади. Вищий орган державної влади й управління СРСР виявився нездатним здійснювати управління країною, не зумів позитивно вирішити жодного питання у сфері економіки, політики, зупинити розвал СРСР. Конкретні, дієві заходи підмінялися

пустопорожніми балачками про необхідність перебудови, її історичне значення й труднощі перехідного періоду.

Щодо України, то протягом тривалого часу республіка знаходилася під повним контролем консерваторів, очолюваних В.Щербицьким. Повторюючи день у день ритуальні гасла перебудови, В.Щербицький чинив опір радикальним змінам. Україна, як заявив з трибуни І з'їзду народних депутатів СРСР депутат від Дніпродзержинська С.Конєв, залишалася «заповідником застою». Тільки у вересні 1989 р. М.Горбачов санкціонував зміну влади в Києві. Республіканську партійну організацію очолив В.Івашко, який до цього обіймав посаду першого секретаря Дніпропетровського обкому КПУ.

Ситуацію в Україні докорінно змінили березневі вибори 1990 р. до Верховної Ради України та міських рад. На політичну арену вийшли нові громадські формування, привнісши у виборчий процес принципи альтернативності: на 450 мандатів до Верховної Ради УРСР претендувало 3840 кандидатів[51]. Кандидати, що висувалися від опозиційних до КПРС сил, не мали досвіду участі у виборах, не знали їхньої технології, не могли, на відміну від висуванців від КПРС, скористатися так званим адміністративним ресурсом. Тому так само, як і на виборах народних депутатів СРСР, українська компартійна номенклатура одержала перемогу. Члени КПРС становили фактично 85% персонального складу новообраної Верховної Ради УРСР. Однак, як висловився один новообраний депутат від Компартії, у цій перемозі був і гіркий присмак поразки: на виборах до Верховної Ради України і особливо до місцевих рад не отримали жаданого депутатського мандата чимало представників можновладної компартійної номенклатури. Натомість опоненти КПУ становили значний відсоток переможців виборчих перегонів у Львівській, Івано-Франківській, Харківській, Тернопільській областях.

Тож унаслідок певного успіху на виборчих перегонах 1990 р. опоненти Компартії України й противники комуністичного режиму отримали не тільки додаткову політичну трибуну, а й певні важелі впливу на управління в республіці. Щоб звести до мінімуму цей влив на регіональному рівні, компартійна номенклатура зробила ставку на обрання своїх людей до керівних органів рад. У результаті головами низки обласних, міських, районних рад були обрані перші секретарі обкомів, міськкомів, райкомів партії. Передбачаючи неминучий крах КПРС, найдалекоглядніші її функціонери давали можливість посісти крісла в керівних партійних установах своїм менш досвідченим колегам, а самі успішно пересаджувалися на «запасні аеродроми» у вигляді керівних посад на державній службі, а також у фінансових і комерційних структурах, на перспективних промислових підприємствах.

15 травня 1990 р. уперше в історії України Верховна Рада республіки почала працювати в парламентському режимі. Сесія тривала не 1-2 дні, а 60 робочих днів. Першою серйозною офіційною пробою сил, що займали протилежні політичні позиції у парламенті, були вибори керівництва Верховної Ради. Після того, як націонал-демократам не вдалося переламати спротив компартійної більшості й затвердити на посаді першого заступника голови Верховної Ради свого представника – І.Юхновського, якого висунули 10 різних парламентських груп, демократичний блок 6 червня 1990 р. обнародував заяву про відмову демократів брати участь у подальших виборах керівництва Верховної Ради і про створення парламентської опозиції – Народної ради на чолі з академіком І.Юхновським. До складу Народної ради ввійшло 125 народних депутатів, які репрезентували регіональні групи з 21 області та міста

Києва, а також парламентські групи «Відродження», «Вільні демократи», «За права людини», «Незалежність» та групу «Демократична платформа в КПУ».

Після цього консолідувалася й комуністична більшість, яка оформилася в депутатську групу «За Радянську Україну». Хоча в складі зазначеної групи були окремі рядові комуністи – науковці, вчителі, робітники, її основу становила партійно-радянська номенклатура – керівники народного господарства, партійні й радянські функціонери, голови колгоспів, військові командири. Однак, як показали подальші події, більшість із них уже не мала комуністичних переконань і воліла лише одного – будь-якою ціною зберегти своє панівне становище в суспільстві.

Перелом стався у липні 1990 р. у зв'язку з рішенням XXVIII з'їзду КПРС про введення посади заступника генерального секретаря ЦК КПРС. Генеральний секретар КПРС М.Горбачов, що перед тим став Президентом СРСР, вирішив на з'їзді висунути на нововведену посаду В.Івашка. Попри те, що останній обіймав дві ключові керівні посади у себе в республіці – голови Верховної Ради України і першого секретаря ЦК КПУ. Несподівано для прокомуністичної більшості в українському парламенті, яка незадовго перед цим переконувала інших депутатів у його патріотизмі, В.Івашко вирішив виїхати до Москви й подав у відставку з посади голови Верховної Ради, мотивуючи це тим, що у нього немає надійної опори серед депутатів українського парламенту. Ця сенсаційна відставка наочно виявила безпринципність компартійної номенклатури, дала сильні аргументи для її критики з боку націонал-демократії й зрештою деморалізувала комуністичну більшість у Верховній Раді України. Останнє, що після цього конфузу спромоглася зробити комуністична більшість в українському парламенті, так це 239 голосами обрати замість В.Івашка новим головою Верховної Ради України другого секретаря ЦК КПУ Л.Кравчука.

Однак розклад сил у парламенті вже почав дуже швидко змінюватися на користь парламентської меншості – представників національно-демократичних сил. Саме зазначеній меншості належить головна заслуга в прийнятті 16 липня 1990 р. доленосного документа – Декларації про державний суверенітет Української РСР, чим був зроблений перший вирішальний крок на шляху до державної незалежності України, а отже, й у формуванні принципово нової системи управління в нашій державі.

Посилання до розділу 21

1 *Леонид* Брежнев в воспоминаниях, размышлениях, суждениях. – Ростов н/Д, 1998. – С.162-163.

2 *Зенькович Н.А.* Была такая страна… Очень личная книга. – М., 2000. – С.182-183.

3 *Політична* історія України XX століття: У 6 т / Ред. кол. І.Ф.Курас (голова) та ін. – К., 2006. – Т.6. – С.26.

4 *Девятая* сессия Верховного Совета Украинской ССР (девятый созыв), 18-19 дек. 1978 г.: Стеногр. отчет. – К.: Политиздат Украины, 1979. – С.40.

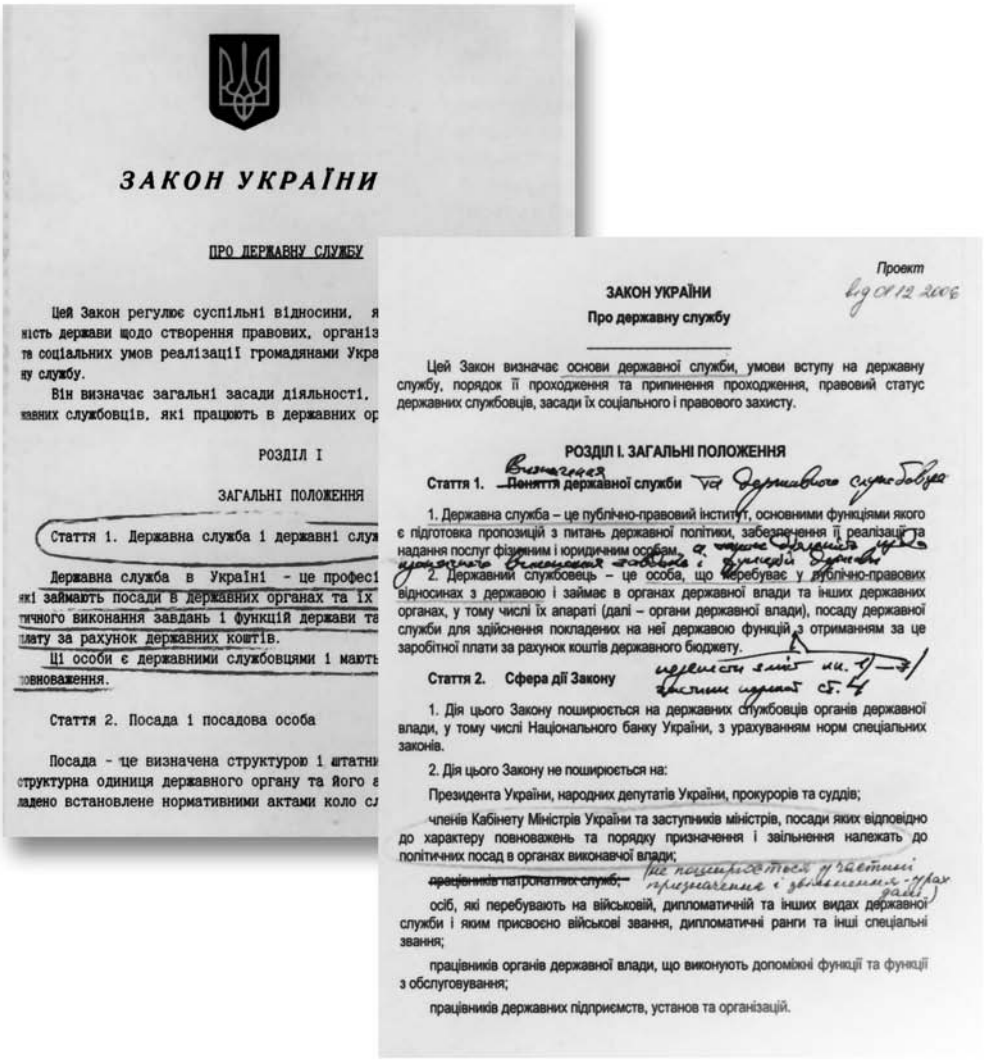
5 *Леонид* Брежнев в воспоминаниях, размышлениях, суждениях. – Ростов н/Д: Феникс, 1998. – С.138.

6 *XXIV з'їзд* Комуністичної партії Радянського Союзу: Стеногр. звіт; У 2 т. – К.: Політвидав України, 1972. – Т.1. – С.118.

7 *Спирин А.А.* Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров: Из опыта работы партийных организаций Украины. – К.: Выща шк., 1988. – С.19.
8 *Бойовий* загін Ленінської партії: Компартія України в цифрах. – К: Політвидав України, 1981. – С.115.
9 *XXV з'їзд* Комуністичної партії Радянського Союзу: Стеногр. звіт; У 3 т. – К.: Політвидав України, 1981–1982. – Т.1. – С.88.
10 *XXIV з'їзд* Комуністичної партії України: Стеногр. звіт; У 2 т. – К.: Політвидав України, 1972. – Т.1. – С.88.
11 *Боевой* отряд КПСС: К 60-летию I съезда Компартии Украины. – К.: Политиздат Украины, 1978. – С.107.
12 *Спирин А.А.* Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров: Из опыта работы партийных организаций Украины. – К.: Выща шк., 1988. – С.61.
13 *Айрапетов В.А.* Динамика качественных характеристик административно-политической элиты СССР в «эпоху» Л.И.Брежнева: Историко-политический анализ // Наук. праці іст. ф-ту Запоріз. держ. ун-ту. – Запоріжжя: Просвіта, 2008. – Вип.XXIII: Політична еліта в історії України. – С.290.
14 *Бойовий* загін Ленінської партії: Компартія України в цифрах. – К.: Політвидав України, 1981. – С.119.
15 *Леонид* Брежнев в воспоминаниях, размышлениях, суждениях. – Ростов н/Д: Феникс, 1998. – С.136-137.
16 *Боевой* отряд КПСС: К 60-летию I съезда Компартии Украины. – К.: Политиздат Украины, 1978. – С.105, 106.
17 *Бойовий* загін Ленінської партії: Компартія України в цифрах. – К.: Політвидав України, 1981. – С.113.
18 *Боевой* отряд КПСС: К 60-летию I съезда Компартии Украины. – К.: Политиздат Украины, 1978. – С.111-113.
19 Там само. – С.117.
20 Там само. – С.117, 119.
21 *Комуністична* партія України: з'їзди і конференції / Кер. авт. кол. В.Ф.Солдатенко. – К.: Україна, 1991. – С.182.
22 *Материалы* XXVII съезда КПСС. – М.: Политиздат, 1986. – С.54.
23 *Комуністична* партія України: з'їзди і конференції / Кер. авт. кол. В.Ф.Солдатенко. – К.: Україна, 1991. – С.308.
24 *Шубкин В.* Бюрократия: точка зрения социолога // Уроки горькие, но необходимые / Сост.: В.С.Молдаван, А.Г.Гридчина. – М.: Мысль, 1988. – С.118.
25 *Попов Г.* Размышления экономиста по поводу повести Д.Гранина «Зубр» // Там же. – С.103.
26 *Материалы* Пленума Центрального Комитета КПСС, 29 июля 1988 г. – М.: Политиздат, 1988. – С.17.
27 *Зенькович Н.А.* Была такая страна… Очень личная книга. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2000. – С.88.
28 *XXIV з'їзд* Комуністичної партії Радянського Союзу: Стеногр. звіт; У 2 т. – К.: Політвидав України, 1972. – Т.1. – С.58.
29 *Развитой* социализм: проблемы теории и практики. – 3-е изд. – М.: Мысль, 1982. – С.53.
30 *Федосеев П.Н.* Марксизм в XX веке. – М.: Мысль, 1977. – С.585.
31 *Брежнев Л.И.* Ленинским курсом: Речи и статьи. – М.: Политиздат, 1978. – Т.6. – С.536.

32 *Комуніст*. – 1987. – №6. – С.83.
33 *Девятая* сессия Верховного Совета Украинской ССР (девятый созыв), 18-19 дек. 1978 г.: Стеногр. отчет. – К.: Политиздат Украины, 1979. – С.190-191.
34 *Брежнев Л.И.* Ленинским курсом: Речи и статьи. – М.: Политиздат,1978. – Т.6. – С.500.
35 *Конституція* (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік. – К.: Політвидав України, 1978. – С.7.
36 *Спирин А.А.* Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров: Из опыта работы партийных организаций Украины. – К.: Выща шк., 1988. – С.86.
37 *Прорыв* к свободе: о перестройке двадцать лет спустя (критический анализ). – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – С.29.
38 *Спирин А.А.* Подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров: Из опыта работы партийных организаций Украины. – К.: Выща шк., 1988. – С.67.
39 *Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985–2005. – М.: Русь-Олимп; Астрель; АСТ, 2007. – С.74.
40 *Фроянов И.Я.* Погружение в бездну. – М.: Алгоритм, 2001. – С.116.
41 *Прорыв* к свободе: о перестройке двадцать лет спустя (критический анализ). – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – С.100.
42 *Панченко А.* Держатели «общака» // Сегодня. – 2008. – 27 окт.
43 *Україна*: політична історія. ХХ – початок ХХІ ст. / Редрада: В.М.Литвин (голова) та ін. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С.925.
44 *Пихоя Р.Г.* Москва. Кремль. Власть. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985–2005. – М.: Русь-Олимп; Астрель; АСТ, 2007. – С.257.
45 *XIX Всесоюзная* конференция Коммунистической партии Советского Союза: Стеногр. отчет. – М.: Политиздат, 1988. – Т.1. – С.144.
46 *Україна*: політична історія. ХХ – початок ХХІ ст. / Редрада: В.М.Литвин (голова) та ін. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С.328.
47 *Болдин В.И.* Крушение пьедестала. – М.: Республика, 1995. – С.242.
48 *Виталий* Масол: «У меня на даче в Конче-Заспе жила дворняжка…» // Факты и комментарии. – 2008. – 14 нояб. – С.6.
49 *Україна*: політична історія. ХХ – початок ХХІ ст. / Редрада: В.М.Литвин (голова) та ін. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С.923.
50 *Політична* історія України ХХ століття: У 6 т. / Ред. кол. І.Ф.Курас (голова) та ін. – К.: Генеза, 2006. – Т.6. – С.166.
51 *Україна*: політична історія. ХХ – початок ХХІ ст. / Редрада: В.М.Литвин (голова) та ін. – К.: Парламентське вид-во, 2007. – С.927.

Розділ 22. Державна служба у незалежній Україні



ЗАКОН УКРАЇНИ

ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Цей Закон регулює суспільні відносини, я
ність держави щодо створення правових, організ
тв соціальних умов реалізації громадянами Укра
ну службу.

Він визначає загальні засади діяльності,
жавних службовців, які працюють в державних ор

РОЗДІЛ І

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Державна служба і державні служ

Державна служба в Україні – це профес
які займають посади в державних органах та їх
тичного виконання завдань і функцій держави та
плату за рахунок державних коштів.

Ці особи є державними службовцями і мають
повноваження.

Стаття 2. Посада і посадова особа

Посада – це визначена структурою і штатни
структурна одиниця державного органу та його а
адено встановлене нормативними актами коло с

Проект
від 01.12.2006

ЗАКОН УКРАЇНИ
Про державну службу

Цей Закон визначає основи державної служби, умови вступу на державну службу, порядок її проходження та припинення проходження, правовий статус державних службовців, засади їх соціального і правового захисту.

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. ~~Поняття~~ Визначення державної служби та державного службовця

1. Державна служба – це публічно-правовий інститут, основними функціями якого є підготовка пропозицій з питань державної політики, забезпечення її реалізації та надання послуг фізичним і юридичним особам.

2. Державний службовець – це особа, що перебуває у публічно-правових відносинах з державою і займає в органах державної влади та інших державних органах, у тому числі їх апараті (далі – органи державної влади), посаду державної служби для здійснення покладених на неї державою функцій з отриманням за це заробітної плати за рахунок коштів державного бюджету.

Стаття 2. Сфера дії Закону

1. Дія цього Закону поширюється на державних службовців органів державної влади, у тому числі Національного банку України, з урахуванням норм спеціальних законів.

2. Дія цього Закону не поширюється на:

Президента України, народних депутатів України, прокурорів та суддів;

членів Кабінету Міністрів України та заступників міністрів, посади яких відповідно до характеру повноважень та порядку призначення і звільнення належать до політичних посад в органах виконавчої влади;

~~працівників патронатних служб;~~

осіб, які перебувають на військовій, дипломатичній та інших видах державної служби і яким присвоєно військові звання, дипломатичні ранги та інші спеціальні звання;

працівників органів державної влади, що виконують допоміжні функції та функції з обслуговування;

працівників державних підприємств, установ та організацій.

1. Формування державного устрою незалежної України

24 серпня 1991 р. Верховна Рада УРСР на позачерговій сесії прийняла Акт проголошення незалежності України. З цього часу на території республіки почали діяти тільки її власні Конституція, закони, інші нормативно-правові документи. В Україні розпочалося оновлення всієї системи державного управління. Інтенсивно формується правова база, створюються нові та реформуються чинні владні інститути.

Значний крок у реформуванні управління країною було зроблено 3 липня 1991 р. з прийняттям законів «Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР», «Про Президента Української РСР», «Про вибори Президента Української РСР». З часу введення Верховною Радою інституту Президента України як глави держави та керівника виконавчої влади Верховна Рада набула статусу єдиного органу законодавчої влади в країні, а на Кабінет Міністрів було покладено функції вищого органу виконавчої влади в Україні.

1 грудня 1991 р., згідно з рішенням Верховної Ради, в Україні було проведено вибори Президента України, у результаті яких главою держави було обрано Л.Кравчука. Одночасно був проведений всенародний референдум, який переважною кількістю учасників (понад 90%) підтвердив прагнення українського народу до побудови власної незалежної держави.

Після того як 7-8 грудня 1991 р. під Мінськом президенти Росії Б.Єльцин, України – Л.Кравчук і Голова Верховної Ради Білорусії С.Шушкевич підписали так звані Біловезькі угоди, Радянський Союз припинив своє існування. Колишні радянські республіки почали самостійне життя.

Отже, з часу введення інституту президента центральна влада в Україні була розподілена на три незалежні гілки: законодавчу, виконавчу і судову. При цьому переважна кількість державних

органів за структурою, функціональним призначенням, стилем роботи залишалася, по суті, старою – радянською. Відсутність чіткого перерозподілу повноважень між Президентом і Верховною Радою призводила до гальмування змін у структурі центральних органів державної влади. Аналогічною була ситуація на місцях, де володарювали старі виконкоми рад та їхні голови. Правовою основою реформування місцевої влади стали Закони України «Про представника Президента України» (5 березня 1992 р.)[1] і «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» (26 березня 1992 р.)[2]. Згідно з цими законами, місцеві ради всіх рівнів були роздержавлені та звільнені від виконання функцій державного управління на місцях. Натомість було створено місцеві державні адміністрації на чолі з представниками Президента в районах та областях, а також у містах Київ і Севастополь, які були наділені повноваженнями репрезентувати державну владу на місцях. Згідно із зазначеним законом, сільські, селищні та міські ради суттєво просунулися на шляху перетворення на повноправні органи місцевого самоврядування. Але районні й обласні ради, що діяли на своїх територіях паралельно з державними адміністраціями, втратили організаційну, правову та матеріально-фінансову автономію і перетворилися на незначущі представницькі органи регіонального самоврядування без власних виконавчих органів і фінансово-економічних важелів управління в межах своїх територій.

Від 1992 р. до 1994 р. в Україні існувало три рівні виконавчої влади в структурі управління. Перший рівень утворювали центральні урядові установи: Кабінет Міністрів, міністерства та інші центральні органи із загальнонаціональними владними повноваженнями. Другий рівень складався з представників Президента України в областях, районах і містах Київ і Севастополь. Представники Президента управляли місцевими державними адміністраціями як адміністративними органами. Третім рівнем урядової структури була система органів місцевого самоврядування в межах делегованих їм державою повноважень.

Чергові зміни в управлінні країною сталися після прийняття 3 лютого 1994 р. Закону «Про формування місцевих органів влади та самоврядування». У цьому законі було закладено ідею про впровадження на обласному рівні інституту місцевого самоврядування. У результаті було ліквідовано посади представників Президента та місцеві державні адміністрації, а натомість засновані виконкоми обласних і районних рад з повноваженнями органів регіонального самоврядування, на які було покладено також додатково функції органів державної влади. Було введено й прямі вибори голів рад усіх рівнів, які мали очолювати виконавчі комітети відповідних рад. Але система органів державної влади не могла бути повністю ототожнена із системою органів місцевого самоврядування, особливо в умовах перехідної економіки та соціально-економічної кризи, в якій перебувала на той час Україна. Унаслідок цього виник конфлікт між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, оскільки закон від 3 лютого 1994 р. фактично ліквідував управлінську вертикаль органів державного управління.

Після виборів 1994 р. Президента, яким було обрано Л.Кучму, та депутатів Верховної Ради України з метою ліквідації кризи державного управління, що виникла після впровадження закону від 3 лютого 1994 р., та протистояння законодавчої та виконавчої гілок державної влади, Президент і Верховна Рада 8 червня 1995 р.

ухвалили Конституційну угоду. На підставі цієї угоди в країні шляхом реорганізації обласних і районних виконавчих комітетів на державні адміністрації з покладенням на них функцій органів регіонального управління була створена управлінська вертикаль. Головами відповідних адміністрацій було призначено голів рад із наданням їм державних повноважень[3].

Угода була чинною до прийняття нової Конституції України. Вона була ухвалена Верховною Радою 28 червня 1996 р. Процес прийняття Конституції був політично складним, тому її зміст містив багато компромісних формулювань і неузгодженостей. Проте вона виконала свою головну місію – здійснила впорядкування політичного життя країни та визначила основні принципи, за якими відбувається державне будівництво. Подальші трансформації в системі державного управління відбувалися після ухвалення таких важливих законодавчих актів, як Закони «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.) та ін.

Ідея місцевого самоврядування була на найвищому законодавчому рівні закріплена Конституцією України. Але факт існування в Україні 12 тис. суб'єктів місцевого самоврядування та 30 тис. адміністративно-територіальних одиниць за умови ратифікації у 1997 р. Верховною Радою України Європейської хартії про місцеве самоврядування послугувало причиною прийняття Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»[4], який визначив політико-правовий статус органів місцевого самоврядування, в яких на той час в Україні працювало 53,2 тис. посадових осіб.

Прийняття Закону «Про місцеві державні адміністрації»[5], який законодавчо закріпив організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій, дозволило остаточно розмежувати функції державного управління та місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях.

Більша частина державних службовців країни вийшла із радянської партійно-номенклатурної системи. Тому процес державотворення й утілення державної політики на різних рівнях управління постійно стикався зі старими поглядами на роль і місце апарату в керуванні державою, спробами встановити його верховенство в суспільстві. Відсутність якісно підготовлених кадрів для всіх гілок влади загострила проблему некомпетентності, популізму, поверховості й непослідовності в прийнятті рішень. Процес реформування економіки в умовах відсутності жорсткого державного контролю, що затягнувся, створював підґрунтя для зрощення державної бюрократії, представників бізнесу і кримінальних структур, поширення корупції. Ці негативні явища стали наслідком непослідовності дій законодавчої гілки влади, її популістських підходів до формування правової бази країни. Традиційно сильна виконавча влада та старі авторитарні підходи до її реалізації значно посилили бюрократизм в органах державної виконавчої влади й органах самоврядування. Зволікання з підготовкою і прийняттям Конституції теж негативно вплинуло на темпи законотворчої роботи, особливо щодо формування правової бази для діяльності владних структур. Така ситуація вимагала рішучих змін.

Відчуваючи нагальну потребу в подальшому реформуванні системи управління країною та її адаптації до умов ринкової економіки, Л.Кучма прийняв рішення про створення державної комісії з проведення адміністративної реформи[6]. 22 липня 1998 р. був опублікований проект заходів щодо впровадження запропонованої комі-

сією концепції адміністративної реформи для його широкого обговорення[7]. Згідно з цією концепцією, в країні передбачалося нове визначення завдань і функцій системи органів виконавчої влади починаючи з Кабінету Міністрів України як вищого органу цієї системи.

Передусім питання стосувалося реформування структури органів влади й усієї системи державного управління. Задекларований у першій половині 1990-х рр. перехід від галузевого принципу державного управління до функціонального майже десять років залишався більше бажанням, ніж реальністю. Тільки наприкінці 1999 р. низкою указів Президента України були реформовані центральні органи виконавчої влади. Реформа одночасно зі скороченням чисельності міністерств, переважно галузевих, державних комітетів і управлінь орієнтувала саму систему управління тільки на виконання державних функцій без суттєвого втручання у виробничу сферу. З метою забезпечення професіоналізму, послідовності та наступництва в роботі уряду був упроваджений інститут державних секретарів. У новому вигляді Кабінет Міністрів став дійсно політичним органом, що формував стратегію розвитку економічної, політичної і соціальної сфер життя суспільства та забезпечує виконання цієї стратегії.

2. Утворення інституту державної служби

Після проголошення незалежності України перед її політичним керівництвом постало питання щодо долі українського чиновництва: чи воно буде існувати поза законом, без об'єднання в загальнодержавний штат державних управлінців, без правової регламентації прав, обов'язків, повноважень, відповідальності тощо, як це було за радянських часів, чи воно має перетворитися на професійний управлінський штат, діяльність якого буде унормована окремим законом?

Важливим кроком до розв'язання цієї дилеми було утворення за моделлю Національної школи управління Франції згідно з указом Президента України Л.Кравчука від 4 березня 1992 р. Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України (ІДУС)[8], який очолили два співдиректори: громадянин Канади, українець за походженням, професор Б.Кравченко та громадянин України, професор В.Свінцицький. Прийняттю такого рішення передував візит до Франції групи радників Президента Л.Кравчука, які ознайомилися з системою навчання державних службовців і вийшли з пропозицією щодо відтворення такої системи в Україні. Київська вища партійна школа, яка за радянських часів переймалася проблемами навчання партійних і радянських функціонерів, на той час була ліквідована, тому й постало питання про створення закладу, який буде здійснювати функцію навчання державних службовців. Крім навчання українських управлінців, на Інститут державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України було покладено також завдання вивчення, узагальнення та впровадження світового досвіду в організацію роботи установ влади, забезпечення умов переходу управлінського апарату на професійну основу.

Після вивчення досвіду Франції з організації державної служби групою українських посадовців на чолі з міністром Кабінету Міністрів В.Пєхотою за результатами візиту, під час якого члени делегації ознайомилися з роботою вищих урядових

структур, була підготовлена доповідна записка, основною темою якої став розгляд необхідності формування законодавчої бази для державної служби України. Розуміючи потребу легітимізації діяльності українських управлінців, Кабінет Міністрів України 27 червня 1992 р. створив робочу групу для розробки проекту закону про державну службу в Україні на чолі з завідуючим сектором праці та соціального захисту населення І.Харченком[9]. До складу робочої групи було залучено три категорії учасників: відповідальні працівники Кабінету Міністрів (завідуюча сектором законодавства з питань гуманітарної допомоги КМУ Л.Артамонова, заступник керівника групи експертів з питань освіти, культури, охорони здоров'я і соціального забезпечення А.Богомолов), керівники структурних підрозділів міністерств (заступник начальника управління мінфіну В.Воробйов, начальник відділу мінпраці О.Товстенко, начальник відділу мінюсту М.Тонконог) і науковці (завідуючий відділом державно-правових проблем управління Інституту держави і права Академії наук України В.Авер'янов, завідуючий кафедрою адміністративного права Української юридичної академії Ю.Битяк, доцент кафедри адміністративного права Української юридичної академії В.Самсонов, науковий співробітник Інституту держави і права С.Стригіна, завідуючий відділом регулювання трудових відносин Українського НДІ праці В.Філіповський, співдиректор ІДУС Б.Кравченко та його заступник В.Оксамитний). Перед робочою групою було поставлено надзвичайно складне завдання – за три тижні підготувати з необхідним обґрунтуванням проект закону і подати після погодження його з відповідними міністерствами на розгляд до Кабінету Міністрів України. На час роботи над законопроектом члени робочої групи були звільнені від виконання посадових обов'язків за основним місцем роботи, а міністрові Кабінету Міністрів було дозволено залучати до виконання окремих робіт з підготовки законопроекту необхідних фахівців міністерств, відомств і наукових установ.

Як свідчив учасник робочої групи Б.Кравченко, над документом почали працювати «в умовах повної ізоляції на урядовій дачі без доступу до бібліотеки або інших джерел»[10]. Згодом робоча група перебазувалася до приміщень ІДУС, де на той час була зібрана гарна бібліотека, особливо іноземних видань з питань державного будівництва. У процесі роботи над законопроектом, за свідченням голови робочої групи І.Харченка, члени групи вивчили досвід багатьох країн світу: Канади, Франції, Німеччини, Великобританії, Угорщини, Іспанії, Швеції. Досліджувалася не лише нормативно-правова база, їм була надана можливість відвідати ці країни, де безпосередньо на місці вони вивчали практику організації державної служби[11]. Під час розробки законопроекту робоча група консультувалась із закордонними фахівцями, зокрема з колишнім міністром юстиції Канади Марком Лаладом, професором Гарвардського університету Шерлі Уільямс, директором міжнародного центру державного управління при школі державного управління університету Південної Каліфорнії Дональдом А.Фулером та ін. Можливість порівняти різні підходи до організації державної служби та її правового регулювання дозволила ефективно й оперативно обрати найприйнятнішу для України модель. Була обрана континентальна модель з орієнтацією на досвід унітарних країн, передусім Франції й Іспанії.

Ще на стадії розробки проекту до обговорення його змісту широко залучалися науковці, фахівці міністерств і відомств, народні депутати, представники Федерації

профспілок України, громадськості. Слід зазначити, що реакція на зміст законопроекту була досить неоднозначною. У першу чергу представниками галузевих міністерств ставилося питання щодо віднесення тих чи інших категорій посад до посад державної служби, адже на той час процес приватизації тільки набував обертів і значна кількість як представників галузевих міністерств, так і керівників державних підприємств стояли перед дилемою: або претендувати на отримання статусу державного службовця і призупинити процес приватизації, або відмовитися від цього статусу. Окремим питанням розглядалася запропонована система управління державною службою, яка передбачала створення Міністерства державної служби. Зокрема, міністр освіти України П.Таланчук стосовно пропозиції щодо створення Міністерства державної служби, яке б перебрало на себе всі питання, пов'язані з координацією й регулюванням кадрової роботи в органах влади, у своїх зауваженнях висловився проти, посилаючись на можливе негативне ставлення до такого рішення з боку громадськості. Він запропонував функції цього міністерства передати структурному підрозділу Кабінету Міністрів. Активними опонентами проекту закону виступили профспілки, які в першу чергу заперечували проти надання пільг державним службовцям, що передбачалося законодавчо закріпити, наголошуючи на тому, що новий закон буде дублювати Кодекс законів про працю і таким чином створить правові суперечності.

Незважаючи на визначений Кабінетом Міністрів термін, перший законопроект був готовий лише на початку листопада. Його зміст було публічно розглянуто на семінарі в ІДУС за участі науковців, працівників різних органів державної влади, переважно тих, хто опікувався питаннями кадрової роботи, журналістів. Після обговорення й опрацювання зауважень і пропозицій 5 квітня 1993 р. проект закону про державну службу надійшов до Кабінету Міністрів України і питання щодо його розгляду було включено до порядку денного засідання уряду. Після проходження процедур доопрацювання, узгодження та схвалення 12 червня 1993 р. прем'єр-міністром Л.Кучмою проект закону про державну службу було направлено на розгляд до Верховної Ради України.

Під час обговорення законопроекту, який надійшов до Комісії з питань законодавства та законності Верховної Ради України, було проведено низку консультацій, дискусій, зібрано пакет заперечень і зауважень. Проект закону було направлено також до місцевих органів влади, де він теж активно обговорювався. Водночас здійснювалися підрахунки щодо ресурсних потреб для забезпечення впровадження його в дію, адже пропозиції, що висувалися, вимагали додаткових фінансових витрат із бюджету країни, які торкалися переважно питань заробітної плати державних службовців, пенсійного забезпечення й інших соціальних гарантій.

Попереду було обговорення в стінах Верховної Ради, внесення змін, доповнень, редагувань, але вже по тому, як розроблявся, обговорювався і просувався законопроект про державну службу в Україні, можна зробити деякі висновки.

По-перше, залучення до розробки проекту закону як практиків, так і теоретиків державного управління дозволило забезпечити за якісного правового оформлення його практичну спрямованість, що підтвердила його дія протягом 15 років.

По-друге, надання можливості членам робочої групи ознайомитися з досвідом організації державної служби за кордоном дозволило не тільки прискорити процес

підготовки законопроекту такого масштабу, а й вибрати модель, на якій він має будуватися.

По-третє, технологія організації роботи над законопроектом передбачала систематичне обговорення його основних положень не тільки в складі робочої групи, а й із залученням зовнішнього середовища – представників різних зацікавлених сторін, громадськості, що сприяло його швидкому ухваленню.

Перше слухання законопроекту відбулося 10 листопада 1993 р. Його представив міністр юстиції В.Онопенко. Він означив не тільки основний зміст проекту, а й навів порівняння зі світовим досвідом законодавчого врегулювання діяльності посадових осіб, які виконують державні функції, окреслив заходи, здійснені в Україні на шляху до професіоналізації управлінського апарату. Відбулася дискусія, яка торкалася питань переважно фінансового забезпечення реалізації закону, заробітної плати державних службовців, їхнього соціального забезпечення, доцільності створення центрального органу управління державною службою. Деякі пропозиції носили суто політичний характер. Зокрема, депутат Ф.Свідерський вніс пропозицію щодо введення в законопроект положення, згідно з яким колишні працівники держбезпеки СРСР не мали б право обіймати державні посади. Окремою темою ставилося питання кількості штатів державних службовців, які пропонувалося скоротити або щонайменше перерозподілити й упорядкувати (депутати О.Чернявський, М.Башкіров, В.Романюк та ін.)[12].

Слід ураховувати соціально-економічну ситуацію, яка існувала на той час в Україні. Інфляція, криза в економіці, низький рівень заробітної плати, страйки шахтарів вимагали виваженого ставлення до бюджетних витрат. Проте переважна більшість доповідачів висловилася в підтримку проекту закону й він був прийнятий у першому читанні. Під час обговорення законопроекту було внесено значну кількість пропозицій щодо доповнення, змін, уточнень окремих статей і положень (порівняльна таблиця до закону становила 40 сторінок). Після внесення змін його було подано для розгляду в другому читанні.

Після тривалого обговорення та внесення низки пропозиції та змін Постановою Верховної Ради України № 3724-XII від 16 грудня 1993 р. Закон України «Про державну службу» було ухвалено. Він набув чинності від дня опублікування, а частина четверта і п'ята ст. 33, частина перша ст. 34, ст. 35 і частина друга-п'ята ст. 37 – з 1 січня 1994 р., частина перша ст. 37 – з моменту прийняття законодавства України про соціальне страхування.

3. Закон про державну службу, його зміст та основні положення

Закон «Про державну службу» містить вісім розділів і 38 статей, а його зміст визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють у державних органах та їхньому апараті[13].

Зокрема, ст. 1 Закону визначає, що державна служба в Україні – це «професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за

рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження».

Посада, за Законом, – це «визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладене встановлене нормативними актами коло службових повноважень» (ст. 2), а посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їхніх апаратів, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій.

У ст. 3 Закону України «Про державну службу» вперше були сформульовані принципи державної служби, які визначаються Конституцією України, іншими законодавчими та нормативними актами й реалізуються через практичну професійну діяльність державних службовців.

Обов'язки державних службовців визначені в ст. 10 Закону України «Про державну службу» і полягають насамперед у дотриманні Конституції України, підтримці конституційного ладу і законів України, а також сумлінному і творчому виконанні обов'язків, повазі до особистості громадян, дотриманні службової етики, збереженні службової таємниці та ін.

Визначені законом (ст. 11) права державних службовців можна поділити на ті, що забезпечують його правовий захист і розуміння ним посадового статусу; сприяють виконанню службових обов'язків; посилюють посадову активність державних службовців, реалізацію його конституційних прав, свобод і соціальних гарантій.

Щодо обмежень, які накладаються на державного службовця, то відповідно до ст. 12 Закону України «Про державну службу», не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які мають судимість, визнані недієздатними та будуть підлеглі близьким родичам. Ст. 16 цього Закону також визначено, що державний службовець не може брати участь у страйках.

Ст. 7 встановлює, що органом управління державною службою в державних органах та їхньому апараті є Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України, яке прогнозує і планує потребу державних органів та їх апарату в кадрах; забезпечує разом з іншими державними органами реалізацію загальних напрямів політики у сфері державної служби в державних органах та їх апараті; розробляє і вносить на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативних актів з питань державної служби в державних органах та їх апараті; розробляє, координує і контролює здійснення заходів щодо підвищення ефективності державної служби в державних органах та їх апараті; здійснює методичне керівництво проведенням конкурсного відбору державних службовців у державних органах та їх апараті; організує навчання і професійну підготовку державних службовців державних органів та їх апарату; контролює дотримання визначених цим Законом умов реалізації громадянами права на державну службу; організує, координує та забезпечує умови для розвитку наукових досліджень з питань державної служби.

З метою закріплення принципу лояльності Законом (ст.17) уведено поняття «присяга державних службовців» та її зміст: «Повністю усвідомлюючи свою високу відповідальність, урочисто присягаю, що буду вірно служити народові України, суворо дотримувати Конституції та законів України, сприяти втіленню їх у життя, зміцнювати

їх авторитет, охороняти права, свободи і законні інтереси громадян, з гідністю нести високе звання державного службовця, сумлінно виконувати свої обов'язки».

Система посад державних службовців (Розділ V Закону) побудована за ієрархічним принципом; в її основу покладено сім категорій посад службовців. Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади у структурі державного органу. Згідно з нормами Закону України «Про державну службу», державному службовцю присвоюється один з 15 рангів. Ранг службовцеві присвоюється відповідно до його посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи. Ранги, що відповідають посадам першої категорії, присвоює Президент України; другої категорії – Кабінет Міністрів України; третьої-сьомої категорій – керівник державного органу, в системі якого працює державний службовець. Із прийняттям на державну службу службовцеві присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад. Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посад державний службовець повинен успішно відпрацювати на займаній посаді два роки. Передбачені випадки, коли за виконання особливо відповідальних завдань державному службовцеві може бути присвоєно черговий ранг достроково в межах відповідної категорії посад. Крім того, з виходом на пенсію державному службовцеві за сумлінну працю може бути присвоєно черговий ранг на ступінь вищий, аніж це передбачено відповідною категорією посад. Встановлено, що державний службовець може бути позбавлений рангу лише за вироком суду.

Щодо матеріального та соціального забезпечення державних службовців, то Законом України «Про державну службу» (ст. 33), зокрема, встановлено, що оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти формуванню апарату державних органів компетентними й досвідченими кадрами, стимулювати їхню сумлінну та ініціативну працю. Умови оплати праці, посадові оклади державних службовців, розмір надбавок, доплат і матеріальної допомоги з цього часу централізовано визначаються Кабінетом Міністрів України.

Для функціонального управління державною службою 2 квітня 1994 р. постановою Кабінету Міністрів України «Про управління державною службою» було створено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України. Першим начальником Головного управління було призначено В.В.Врублевського, який до цього працював на посаді головного консультанта Секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань оборони і державної безпеки. Після створення Головного управління державної служби його апарат активно включився у формування нормативно-правової бази для забезпечення ефективного функціонування державних управлінців.

У 1995 р. Указом Президента України на посаду Начальника Головдержслужби України було призначено Г.І.Лелікова, який до того працював першим заступником начальника ГУДС. За часи його керівництва було підготовлено й ухвалено низку нормативно-правових актів щодо організаційно-правового становлення професійної державної служби в Україні, створення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

У розвиток основних положень Закону та нормативної бази щодо організації державної служби активно включалися Президент України, Кабінет Міністрів і Головне управління державної служби. Вийшли у світ укази Президента України: «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» від 19 травня 1995 р., «Про положення про Раду по роботі з кадрами» від 24 липня 1995 р., «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р.

Стосовно нормативно-правових актів, виданих Кабінетом Міністрів України, слід згадати такі постанови: «Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України» від 8 вересня 1994 р., «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 19 грудня 1994 р., «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 4 березня 1995 р., «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади» від 28 липня 1995 р., «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 4 жовтня 1995 р., «Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій» від 19 лютого 1996 р., «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 2 серпня 1996 р., «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від 14 серпня 1996 р. та інші, які визначають головні шляхи практичної реалізації Закону «Про державну службу»[14].

Одним з перших кроків зі створення державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців став Указ Президента України від 30 травня 1995 р.[15] Згідно з цим документом, як провідний навчальний заклад цієї системи було засновано Українську Академію державного управління при Президентові України з філіями у Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові. Ректором академії було призначено доктора педагогічних наук, професора В.Лугового. В інших областях були створені центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ і організацій, на які покладалися функції підвищення кваліфікації працівників органів влади. У тому ж році Указом Президента було затверджено Програму кадрового забезпечення державної служби[16]. Загалом у 1994–2000 рр. було прийнято низку нормативно-правових документів, що склали основу державної кадрової політики. Значна робота з формування нормативно-правової бази для практичної реалізації державної кадрової політики, особливо у підготовці проектів документів, була здійснена Головним управлінням державної служби України.

Після заснування Української (з 2003 р. – Національної) академії державного управління при Президентові України її співробітники включилися в розбудову системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Протягом 1995–1996 рр. ця система була адаптована до вимог Міністерства освіти і науки України, тож після закінчення магістерської програми за спеціальністю «державне управління» її випускники отримували диплом про другу фахову вищу освіту. Було запроваджено заочну, вечірню, заочно-дистанційну форми навчання. Значний внесок у розвиток освіти державних службовців зробило керівництво акаде-

мії: ректор В.Луговий, проректори О.Воронько, В.Кашуба, В.Князевий, Б.Кравченко, В.Куценко, Н.Нижник, В.Ребкало, директори Інституту підвищення кваліфікації кадрів П.Назимко, І.Розпутенко, директори філій (з 2004 р. – регіональних інститутів) Г.Мостовий, С.Серьогін, А.Чемерис, О.Якубовський. Ішлося не лише про приведення освітньої діяльності НАДУ до вимог Міносвіти, а й про визнання системи навчання українських чиновників на європейському рівні. Інтенсивно вивчався закордонний досвід діяльності аналогічних навчальних закладів, налагоджувалися творчі зв'язки з установами Великобританії, Франції, Канади, Німеччини, Польщі, Росії, США та інших країн, що дозволило за короткий термін поставити систему освіти українських державних службовців на рівень розвинених країн світу.

За ініціативи НАДУ при Президентові України у 1996 р. створюється окремий напрямок наукового пошуку – наукова галузь «державне управління», у межах якої в 2002 р. була започаткована спеціальність «державна служба». Створюється мережа спеціалізованих учених рад по захисту дисертацій у галузі державного управління, формуються наукові школи. Якщо досі наукові дослідження з проблем державного будівництва, державної політики здійснювались у рамках різних суміжних наукових напрямів і спеціальностей, зокрема таких, як філософія, історія, політологія, соціологія, адміністративне право та ін., то з цього часу вони концентровано зосередились у новій спеціалізованій галузі. У структурі НАДУ створюється науково-дослідний інститут з проблем державного управління та місцевого самоврядування, де проводяться як фундаментальні, так і прикладні дослідження в галузі державного управління. Важливу роль у формуванні наукового напряму відіграли проректор з наукової роботи НАДУ В.Князев, голови експертної ради з державного управління ВАК України В.Бондаренко та Т.Мотренко, такі відомі українські науковці в галузі державної служби, як В.Авер'янов, В.Бакуменко, Ю.Битяк, Н.Гончарук, С.Дубенко, Н.Нижник, О.Петришин, М.Рудакевич, В.Князєв, І.Коліушко, А.Колодій, Г.Леліков, В.Луговий, Н.Липовська, М.Павленчик, О.Оболенський, Т.Пахомова, В.Олуйко, С.Серьогін, А.Сіцинський, Ю.Сурмін, С.Хаджирадєва, В.Цвєтков і багато інших, чий вклад у теорію державної служби сприяв її швидкому практичному становленню.

Окремим питанням розглядалася служба в органах місцевого самоврядування. Після прийняття в 1997 р. Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» постало питання про долю посадових осіб місцевого самоврядування, адже до того часу вони були прирівняні до державних службовців, чим порушувався принцип автономності інституту місцевого самоврядування, визначений Європейською хартією про місцеве самоврядування. Тому в 2001 р. Верховна Рада ухвалила Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування»[17], що відокремило цей інститут публічної влади від державної служби.

Згідно з Законом «Про службу в органах місцевого самоврядування», служба в органах місцевого самоврядування є професійна, на постійній основі діяльність громадян України, що обіймають посади в органах місцевого самоврядування та їх апаратів, яка спрямована на забезпечення завдань і функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень цих органів. А посада в органах місцевого самоврядування – це передбачена законодавством України, статутом відповідної територіальної громади та визначена структурою і штатним розкладом первинна структурна одиниця

органів місцевого самоврядування та їх апарату з установленими повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування та відповідальністю за здійснення цих повноважень.

Згідно зі ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», посадами в органах місцевого самоврядування є:

– виборні, на які особи обираються територіальною громадою;

– виборні, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

– посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Правовий статус посадових осіб місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голови районах, районних у містах та обласних рад, інших виборних посад, та осіб, які призначаються) визначається Конституцією України, Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 12, 42, 47, 50, 51, 54, 55, 56), «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 5, 7, 10, 12, 15, 18, 20), «Про статус депутатів місцевих рад», «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» та іншими Законами України.

Після набуття чинності Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» відбулося остаточне розмежування державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, що відповідає нормам організації публічної влади європейських країн.

Отже, одночасно зі становленням державності в Україні відбувається і процес становлення власної державної кадрової політики. Відтоді кадрові проблеми державних органів влади починають вирішуватися не за партійно-номенклатурним принципом, а на засадах демократії. Для забезпечення альтернативності під час формування інститутів влади на практиці впроваджується процедура виборності, конкурсу, з урахуванням професіоналізму, відданості державній справі. Починається період легітимного існування інституту державної служби України.

Але вже з 1998 р., після проголошення необхідності проведення в Україні адміністративної реформи, постало питання про потребу одночасного реформування й державної служби. Згідно з Концепцією адміністративної реформи, передбачається розробити і впровадити класифікацію державних органів і посад державних службовців. Планується виділити і законодавчо визначити такі основні типи державних посад: політичні, патронатні, адміністративні.

Згідно з цим підходом, до політичних посад пропонується віднести посади всіх членів Кабінету Міністрів, перших заступників міністрів, голів обласних державних адміністрацій та їх перших заступників. Окремо передбачалося визначити особливий статус служби в органах місцевого самоврядування, єдиний порядок проведення конкурсу та стажування зі складанням іспиту, систему об'єктивної оцінки (атестації) діяльності державних службовців, основою якої має стати продуктивність, ефективність, якість і своєчасність роботи. Головною ознакою діяльності державних службовців має стати пріоритет прав та інтересів особи[18].

Проект концепції адміністративної реформи визначає потребу в розробці нової управлінської ідеології, спрямованої на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського апарату до прийняття рішень в умовах зростаючої

свободи дій та підвищення особистої відповідальності, гласності в діяльності посадових осіб, правової захищеності та політичної нейтральності державних службовців, створення умов мотивації, стимулювання і заохочення державних посадових осіб.

Зрозуміло, що адміністративна реформа потребує значного часу і повинна проводитися в умовах суспільного порозуміння, активної співпраці всіх гілок влади, адже цей процес спрямований на визначення і встановлення системи ефективних владних відносин між ними в умовах побудови правової суверенної держави.

Взагалі 90-ті роки XX ст. для України характеризуються пошуком моделі власного державного устрою, побудови структури органів державного управління і самоврядування, визначенням конституційних засад державної політики, відпрацюванням шляхів досягнення наміченої Конституцією мети – створення суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

4. Адаптація державної служби України до стандартів Європейського Союзу

Указом Президента України у 1999 р. Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів було перейменовано на Головне управління державної служби України та набуло спеціального статусу, що посилило його вагу в системі кадрового забезпечення органів державної влади.

1 жовтня 2003 р. Указом Президента України начальником Головного управління державної служби України був призначений Т.В.Мотренко. Він мав значний досвід роботи у сфері державного управління, зокрема працював заступником міністра Кабінету Міністрів України, заступником урядового секретаря Кабінету Міністрів України, заступником державного секретаря Кабінету Міністрів України. Це дозволило йому по новому побудувати роботу Головного управління державної служби. Вона спрямувалася передусім на інституційне становлення і приведення законодавства про державну службу України до стандартів Європейського Союзу. В Україні було створено регіональну мережу підрозділів ГУДС, розпочалася й продовжується робота щодо впровадження в управлінську діяльність міжнародних стандартів управління якістю, розроблено низку проектів нормативно-правових актів щодо реформування державної служби в напрямі приведення її у відповідність до європейських вимог.

Починаючи з 2000 р. відбулася суттєва активізація процесу вдосконалення законодавчого забезпечення інституту державної служби. У цьому сенсі варто згадати насамперед низку указів Президента України. Передусім це Указ «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України» від 21 березня 2000 р.[19], яким було затверджено Положення про раду, серед основних завдань якої було названо: визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби, об'єднання зусиль державних органів щодо підвищення її ефективності; розгляд проектів реформування системи державної служби та підготовка пропозицій до плану заходів її впровадження, аналізу і можливого коригування дій; розгляд проектів законів та інших нормативно-правових актів з питань

державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, кадрового забезпечення державної служби та державних підприємств, установ, організацій; аналіз взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації кадрової політики та з питань державної служби, підготовка пропозицій щодо підвищення ефективності цієї роботи та велика низка завдань щодо державного забезпечення кадрової політики.

Важливе значення для професійного розвитку державної служби мав Указ Президента «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р.[20], в якому було чітко визначено, що професійна підготовка державних службовців передбачає: здобуття вищої освіти за спеціальностями освітньої галузі «Державне управління»; навчання за програмами функціональної спеціалізації «Державна служба» спеціальностей інших галузей, спрямованих на діяльність у певній сфері державного управління, а також навчання за професійними програмами підвищення кваліфікації; навчання в аспірантурі та докторантурі.

Суттєві зміни в системі державної служби були передбачені Указом Президента «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р.[21], згідно з яким законодавство про державну службу передбачалося привести у відповідність до світових норм.

За останні роки було прийнято ще низку важливих нормативних актів, серед яких слід назвати Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, Програму розвитку державної служби на 2005–2010 рр. та ін., ключовою ідеєю яких було визначено реформування державної служби з метою наближення до світових демократичних зразків.

Наявність значної кількості нормативно-правових актів, які регулюють державну службу, жодною мірою не означає, що сучасний стан законодавства України про державну службу є завершеним. Справді, одним із важливих напрямів реалізації адміністративної реформи (на чому безпосередньо наголошувалось у Концепції адміністративної реформи) є подальший розвиток законодавства про державну службу та вдосконалення її нормативно-правової регламентації. У цьому сенсі йдеться не тільки про внесення низки базових змін до вже чинного законодавства, а й про прийняття нових законів, які б, враховуючи всі недоліки попередніх, відповідали тим сучасним вимогам, які висуваються як до державної служби загалом, так і до окремих категорій державних службовців. Так, наприклад, на думку О.Оболенського, у сучасному законодавстві про державну службу повинні бути чітко сформульовані насамперед її завдання. До них належать: професійне сприяння формуванню державної політики; забезпечення результативності й ефективності державної служби; сприяння політичному та соціальному партнерству шляхом професіоналізації регулювання суспільних відносин; адміністративно-процесуальний супровід виконання положень конституції і законів держави; забезпечення реалізації державної політики на умовах політичної та конфесійної нейтральності; професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби[22].

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. була затверджена Програма розвитку державної служби на 2005–2010 рр., яка відзначала, що державна служба є складовою державного управління, спрямованою на задоволення потреб

суспільства, забезпечення захисту основних прав і свобод людини і громадянина, послідовного і сталого розвитку країни та поступового входження її до європейської спільноти[23].

Метою цієї Програми, що розроблена відповідно до Конституції України, законодавства України, положень Послання Президента України «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002–2011 роки», Указу Президента України від 5 березня 2004 р. «Про концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» є визначення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності органів державної влади, інших державних органів (далі – державні органи) та досягнення європейських стандартів рівня життя громадян України.

Програма передбачає спрямування зусиль державних органів на розвиток професійної, ефективної та прозорої державної служби в Україні.

Однією з ключових проблем сучасної державної служби в Україні є відсутність механізмів забезпечення тих принципів, які покладені в основу правового забезпечення діяльності цього інституту влади. Щоб визначити відповідність законодавства про державну службу обраному курсу на приведення інституту державної служби в Україні до європейських стандартів, слід порівняти принципи, що сповідуються в Європі, з принципами, що відповідають нормам українського законодавства.

Перший принцип, що, безумовно, лежить в основі організації і діяльності сучасних демократичних систем державної служби – це принцип професіоналізму. Тому цілком обґрунтованою є теза, що на сьогодні немає фактично жодного питання організації та функціонування державної служби, яке б не було пов'язане з професіоналізмом державних службовців[24]. До речі, як один з головних принципів державної служби принцип професіоналізму закріплено в ст. 3 Закону України «Про державну службу». А в ч. 2 ст. 29 цього ж закону міститься норма щодо постійного підвищення державними службовцями рівня їхнього професіоналізму та кваліфікації.

Досліджуючи діяльність виконавчої гілки державної влади, В.Авер'янов звернув увагу на необхідність чіткого розмежування функцій між «політикою» та «управлінням» з метою забезпечити, з одного боку, пріоритет політики, а з другого – певну незалежність від політичної кон'юнктури і стабільність професійних кадрів управління[25], що відповідає класичному принципу, виведеному ще М.Вебером і В.Вільсоном щодо розмежування політики й адміністрування. У зв'язку з цим призначення на політичні посади, як і звільнення з них, доволі часто відбувається з огляду насамперед на політичні міркування, а не на кваліфікаційні якості.

Одним із кроків у цьому напрямку була спроба запровадження в Україні інституту державних секретарів. Мається на увазі Указ Президента України від 29 травня 2001 р. «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні»[26]. Зокрема, Указом встановлено, що організаційне, експертно-аналітичне, правове, інформаційне, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України та міністерств організовується відповідно Державним секретарем Кабінету Міністрів України та державними секретарями міністерств. При цьому Державний секретар Кабінету Міністрів України очолює Секретаріат Кабінету Міністрів України, організовує забезпечення діяльності Прем'єр-міністра України, Першого віце-

прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів, затверджує за погодженням з Прем'єр-міністром України та Міністерством фінансів України штатний розпис та кошторис видатків Секретаріату, відповідно до законодавства призначає на посади та звільняє з посад його працівників. Що ж до державних секретарів міністерств, то на них покладались обов'язки організації забезпечення діяльності міністра та поточної роботи з виконання покладених на міністерство завдань, подання міністрові пропозицій щодо розподілу відповідних бюджетних коштів, координації роботи територіальних органів міністерства, підприємств, установ та організацій, що входять до сфери його управління, керування роботою апарату міністерства.

Функціонування цього інституту скасоване іншим Указом Президента України. Однак слід відмітити, що ліквідація інституту державних секретарів пов'язана не стільки з відмовою від самої ідеї розподілу політичної та управлінської діяльності, скільки з відмовою від тієї специфічної ситуації, яка склалася в органах виконавчої влади, коли в них було утворено фактично два центри управління: політичний та адміністративний.

Хоча Концепцією розвитку законодавства про державну службу в Україні передбачалося запровадження в апараті Кабінету Міністрів і міністерствах посад державних секретарів як вищі адміністративні посади в цих органах із збереженням посад заступників міністрів як політичні посади.

Звертаючись до ідеї чіткого розподілу на такі дві категорії, як «державні службовці» та «політичні діячі», варто згадати, що вона знайшла своє відображення й у інших нормативно-правових актах. Так, скажімо, в Указі Президента України «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців» від 11 червня 2001 р.[27] з метою впорядкування статусу, у тому числі умов матеріального та соціально-побутового забезпечення працівників органів державної влади, інших державних органів, а також усунення диспропорцій і перекосів в оплаті праці державних службовців постановлялося: вважати недопустимим дорівняння будь-яких посад в органах державної влади, інших державних органах, їх посадових і службових осіб за статусом, у тому числі за умовами матеріального та соціально-побутового забезпечення, до членів Кабінету Міністрів України. При цьому, згідно з указом, народним депутатам України, Національному банку України було рекомендовано під час реалізації права законодавчої ініціативи утримуватися від внесення пропозицій стосовно дорівняння будь-яких посад, посадових і службових осіб за статусом до членів Кабінету Міністрів України.

Наступним наріжним принципом ідеології організації і функціонування державної служби в умовах демократії є принцип прозорості. На жаль, протягом тривалого часу йому не просто не приділялося достатньої уваги, але він взагалі заперечувався, оскільки як держава загалом, так і діяльність окремих органів державної влади й установ була оточена ореолом таємничості та секретності.

Зрозуміло, що у демократичному суспільстві діяльність державної служби повинна бути не тільки публічною, а й відкритою для різноманітних форм контролю з боку громадян. Тобто громадяни повинні знати, яким чином функціонує державна служба, які рішення і на яких підставах приймаються окремими державними службовцями. Хоча доволі часто як важливу складову принципу прозорості та його забезпечення виділяють не лише прозорість у прийнятті рішень, а й прозорість у призначеннях на

вакантні посади державної служби (тобто повинна існувати система оприлюднення переліку вакантних посад, яка дозволяє створити для більшості цих вакансій конкуренцію між найкваліфікованішими кадрами[28]).

Фактично принцип прозорості державної служби забезпечується правовими засобами, адміністративною, а за потреби – судовою практикою. Звичайно, відкритість державної служби має певні межі. Скажімо, у законодавстві практично всіх сучасних держав передбачено існування інституту державної таємниці. Не є в цьому плані винятком і Україна. Наприклад, у Законі України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. державна таємниця визначається як вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому законом, державною таємницею і підлягають охороні державою.

Однак при цьому інформація, що складає державну таємницю чи може бути віднесеною до неї, чітко визначена (ст. 8 Закону «Про державну таємницю»), а тому будь-які спроби застосовувати цей інститут відносно державної служби, коли це не має правової основи, слід тлумачити не як піклування про «безпеку», а як спробу обмежити конституційні права громадян і вивести державну службу з-під громадського контролю[29].

Важливим кроком щодо нормативно-правового забезпечення відкритості та прозорості у функціонуванні державної служби стало видання Указу Президента України від 1 серпня 2002 р. «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади»[30]. Цей указ зобов'язував Кабінет Міністрів України організувати вивчення практики виконання у 2000–2002 рр. органами державної влади й органами місцевого самоврядування Закону України «Про інформацію» та інших нормативно-правових актів, зокрема в частині: забезпечення додержання прав громадян на отримання в установлені строки достовірної інформації про діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування; обов'язкового опублікування відповідних нормативно-правових актів; оперативного оприлюднення інформаційними службами органів державної влади й органів місцевого самоврядування інформації про діяльність цих органів; здійснення систематичного відкритого публікування статистичної інформації про явища та процеси, що відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя, забезпечення відкритого доступу до неопублікованих статистичних даних, які не підпадають під дію обмежень, установлених законами; недопущення обмеження права на одержання відкритої інформації, зокрема шляхом необґрунтованої відмови в її наданні, а також запровадження плати за надання інформації в розмірах і випадках, не передбачених законодавством, встановлення економічно необґрунтованих цін і тарифів на надання інформації.

Що ж до керівників центральних і місцевих органів влади, то на них покладався обов'язок забезпечити: а) проведення регулярних за заздалегідь оприлюдненим розкладом прес-конференцій, у тому числі з використанням засобів глобальної інформаційної мережі Інтернет, а також періодичне надання публічних відповідей на запитання громадян через засоби масової інформації; б) постійне оновлення вебсторінок відповідних центральних і місцевих органів виконавчої влади, створення

за їхньою допомогою можливості для оперативного оприлюднення відповідей на найпоширеніші звернення та іншої інформації, широкого обговорення актуальних суспільних проблем і вивчення громадської думки про шляхи їхнього розв'язання.

Хоча, крім щойно розглянутих загальних принципів організації державної служби, які дозволяють охарактеризувати її як таку, що відповідає моделі демократичної та правової держави, слід згадати ще кілька принципів, поза реалізацією яких годі й казати про взаємну узгодженість організації державної служби до демократичної організації держави та суспільства. Передусім це принцип взаємної довіри державної служби до громадян і громадян до державної служби. Інакше кажучи, для того щоб демократія і демократичне державне управління стали реальністю, між державою (яку репрезентують ті чи інші органи державної влади та державні службовці, які в них працюють) і суспільством має утворюватися певний вихідний консенсус легітимності, коли обидві сторони ставляться одна до одної як до рівноправних партнерів.

Інший принцип, який має бути чітко визначеним на нормативно-правовому рівні, – це принцип заборони адміністративної сваволі. Фактично він випливає з базових конституційних цінностей і закріплений на рівні міжнародного права. Однак в Україні, як і в інших посттоталітарних державах, його забезпечення є однією з доволі складних і болючих проблем. Цей принцип означає, що адміністративний розсуд державних службовців під час виконання ними своїх службових обов'язків не може змінюватися залежно від статі, віку, соціального походження, майнового чи фінансового стану окремих громадян. Інколи цей принцип визначають ще як заборону на дискримінацію в ставленні державних службовців до громадян.

Отже, характеризуючи значення правового забезпечення щойно проаналізованих принципів організації і функціонування державної служби (сукупність яких може бути позначена поняттям філософії сучасної державної служби), стверджується, що саме вони, а точніше – рівень їхньої реалізації, виступають основою і одночасно запорукою становлення і розвитку в Україні ефективної системи державної служби, яка б органічно вписувалася в демократичну модель взаємодії держави і суспільства. Тобто всі ці ознаки повинні розглядатися не тільки як результат процесу реформування, але насамперед як база, на якій ці реформи відбуваються.

Але водночас не можна забувати: для того щоб досягти ідеалу професійної державної служби, принцип професіоналізму має бути закладений у модель державної служби від самого початку (причому не лише закладеним, а й законодавчо забезпеченим). Те саме стосується інших принципів, забезпечення і реалізація яких є необхідною умовою формування сучасної державної служби в Україні, адекватної потребам демократичної держави і громадянського суспільства.

Як відзначається в Звіті про підсумки діяльності у 2007 р. Головного управління державної служби України[31], попри наявні проблеми, в Україні відбувається невпинне наближення державної служби до стандартів Європейського Союзу. Зокрема Головдержслужбою відпрацьовано та погоджено з Мінюстом проект нової редакції Закону «Про державну службу», який орієнтований на дотримання європейських норм. У межах різних міжнародних проектів відбувається впровадження в державну службу України новітніх кадрових технологій, розробка нормативно-правової бази, удосконалення освіти державних службовців. Розроблено низку нових законопроектів, зокре-

ма, «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави», який визначає норми поведінки таких осіб, сприяє протидії корупційним проявам, «Про заохочення та дисциплінарну відповідальність державних службовців», а також проектів постанов Уряду, які забезпечать професіоналізацію державної служби та її політичну нейтральність.

Згідно із зазначеним Звітом, станом на 01.01.2008 р. у системі органів державної влади на посадах державної служби працювало 276 559 людей, а на службі в органах місцевого самоврядування аналогічно 98 948 посадових осіб.

За даними Головного управління державної служби України, в останні роки відбувається поступове зростання кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (табл.22.1).

Таблиця 22.1. **Динаміка чисельності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (станом на 01.01.2007 р.)**

Роки	Чисельність	
	державних службовців	посадових осіб місцевого самоврядування
1999	183 224	59 416
2000	187 379	65 605
2001	192 409	67 468
2002	208 992	67 660
2003	226 985	77 442
2004	240 528	85 432
2005	251 471	89 588
2006	257 112	91 925
2007	265 703	95 641

Разом із тим кількість державних службовців в Україні у відсотковому відношенні до чисельності населення країни в 10 разів менше, ніж у розвинених європейських країнах. Якщо коефіцієнт співвідношення державних службовців до загальної кількості населення країни в розвинених європейських країнах становить близько 4,6%, у країнах Латинської Америки – 1,9-2,2%, то в Україні – 0,8% (з урахуванням посадових осіб місцевого самоврядування). Наведені данні свідчать про наявність проблем з кадровим наповненням державної служби України та чисельністю її складу.

Підсумовуючи, можна стверджувати, що розвиток і вдосконалення інституту державної служби в контексті загальних змін в системі державного управління тісно пов'язаний із запровадженням низки фундаментальних принципів організації та діяльності державної служби. Загалом ці принципи можна описати поняттям нової ідеології державної служби. Її специфіка полягає в тому, що суттєво змінюються вихідні умови діяльності державних службовців, коли разом із підвищенням рівня свободи їхніх дій, спрямованих на служіння громадянам, значно зростає і їх відповідальність.

У цьому сенсі з'являються нові інститути апеляційного оскарження дій державних службовців, а громадяни та їх об'єднання отримують можливість контролювати якість, оперативність, професійність і повноту надання управлінських та інших послуг, які входять до кола обов'язків тих чи інших державних службовців чи органів державної влади, в яких вони обіймають свої посади.

Наголошуючи на значенні принципу політичної нейтральності державної служби, було б неправильно робити висновок про відсутність політичної значущості інституту державної служби. Головною метою в процесі функціонування державної служби в Україні має бути відсутність як у системі загалом, так і в окремих державних службовців будь-яких політичних мотивів, які б могли змусити їх жертвувати загальнодержавними чи загальносуспільними інтересами заради задоволення тих чи інших політичних амбіцій або заради вигоди окремих політичних сил. Однак сам інститут державної служби не може бути вилучений із політики, оскільки саме завдяки йому відбувається реалізація практично всіх дій у сфері політичної діяльності. Навіть більше, політика та політичні рішення набувають свого оформлення і конкретизації в діях структурних елементів цілісної системи державної служби, які, уособлюючи державу і державну владу, є тим специфічним механізмом, що безпосередньо репрезентує державу в її взаємодії з суспільством та окремими громадянами. Отже, проблеми реформування державної служби, підвищення рівня її професійності й ефективності слід розглядати не як суто технічні завдання в адміністративній сфері, а як важливі політичні цілі, які є необхідним кроком у процесі формування в Україні демократичної системи державної влади.

Важливий момент реформування системи державної служби, який дозволяє органічно поєднати її з новою системою державного управління, – встановлення чітких зв'язків між такими двома сферами, як політична та адміністративна влада. Через це вкрай небезпечною є спроба вивести державну службу з-під політичного контролю, оскільки у цьому разі може з'явитися нова гілка влади, яка поряд із класичними законодавчою, виконавчою та судовою владою може бути окреслена як «бюрократична влада». При цьому за демократичної політичної системи, коли державна влада реалізується на засадах демократії, не постає питання про те, які інтереси – державні чи суспільні – мають домінувати в діяльності державної служби, оскільки сама демократична держава (і відповідно всі її інститути, у тому числі інститут державної служби) перетворюється на засіб забезпечення сталого суспільного розвитку і суспільної безпеки.

Розвиток і вдосконалення державної служби в умовах пострадянських відбувається під впливом двох груп факторів: а) властивості самого транзитивного періоду; б) глобальні чинники, зумовлені змінами загальних вимог до державної служби. Остання група факторів характеризує всі системи державної служби. Тобто державна служба має бути не лише демократичною і відкритою, а й конкурентноздатною. Реалізація цієї мети уможливлюється завдяки такому комплексу заходів: залучення до державної служби талановитих і високоосвічених кадрів, які усвідомлюють відповідальність за здійснювану ними діяльність; стимулювання розвитку творчої атмосфери в системі державної служби; чітке нормативне врегулювання службової кар'єри; налагодження тісної взаємодії та відповідальності між органами державного апарату

й структурами, що здійснюють підготовку та перепідготовку державних службовців; постійне вивчення прогресивного зарубіжного досвіду розвитку інституту державної служби; розвиток системи персонального стимулювання державних службовців за сумлінне й високопрофесійне виконання своїх службових обов'язків.

У процесі подальшого розвитку державної служби в Україні доцільно виокремити чотири основні напрями нормативно-правової діяльності: а) діяльність, спрямована на посилення правових гарантій, соціальної і моральної захищеності державних службовців у ході виконання ними своїх професійних обов'язків; б) діяльність, спрямована на створення чіткого механізму відповідальності державних службовців, узгодженого з нормами адміністративного, цивільного, фінансового, трудового та кримінального права, який, зокрема, гарантував би політичну нейтральність на державній службі; в) діяльність щодо юридичного визначення комплексу контрольних параметрів оцінювання діяльності державних службовців і запровадження системи адміністративної юстиції; г) діяльність, спрямована на боротьбу з негативними явищами в системі державної служби.

Посилання до розділу 22

1 *Конституція* Україна: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141.

2 *Закон* України «Про представника Президента України» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1992. – №23. – Ст.335.

3 *Конституційний* договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової конституції України»: Укладений 08.06.95 р. // Вісн. держ. служби. – 1995. – №2. – С.6-28.

4 *Закон* України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – №24. – Ст.170.

5 *Закон* України «Про місцеві державні адміністрації» // Там само. – 1999. – №20-21. – Ст.190.

6 *Указ* Президента України «Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи»: Указ від 07.07.1997 р. №620-97 // Вісн. держ. служби. – 1997. – №3. – С.7-8.

7 *Концепція* адміністративної реформи в Україні. Центр політико-правових реформ. – К., 1998. – 61 с.

8 *Указ* Президента України «Про створення Інституту державного управління і самоврядування». 4 березня 1992 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.

9 *Розпорядження* Кабінету Міністрів України від 27 червня 1992 р. №384 р.

10 *Кравченко Б.* Закон про державну службу: ситуативне дослідження адміністративної реформи в Україні // Кузіо Т., Кравчук Р.С., д'Аньєрі П. Розбудова держави та інституцій в Україні. – Нью-Йорк: Сент Мартін Прес, 1999. – С.135-153.

11 *Державна* служба // Урядовий кур'єр. – 1993. – №60. – 27 квітня. – С.4.

12 *Стенограма* засідання Верховної Ради від 10 листопада 1993 р.

13 *Закон* України «Про державну службу» // Вісн. держ. служби України. – 1995. – №1. – С.9-28.

14 *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України» від 8 вересня 1994 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт. *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про Положення про формування кадрового резерву для державної служби» від 19 грудня 1994 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 4 березня 1995 р. // Офіційн. вісн. України. – 2000. – №24. – Ст.1004.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних службовців органів державної влади» від 28 липня 1995 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 4 жовтня 1995 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про центри підвищення кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій» від 19 лютого 1996 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про кадрову службу органу виконавчої влади» від 2 серпня 1996 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від 14 серпня 1996 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.

15 *Указ* Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців»: Указ від 30 травня. 1995 р. №398 // Вісн. держ. служби України. – 1995. – №2. – С.30-31.

16 *Указ* Президента України – державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи»: Указ від 07.07.1997 р. №620-97 // Там само. – 1997. – №3. – С.7 8.

17 *Закон* України «Про службу в органах місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – №33. – Ст.175.

18 *Управлінські* аспекти державної служби / Ред. В.А.Рач. – Луганськ: Вид-во СНУ, 2000. – 156 с.

19 *Указ* Президента України «Про Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України» від 21 березня 2000 р. // Офіційн. вісн. України. – 2000. – №12. – Ст.451.

20 *Указ* Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р. // Там само. – №46. – Ст. 1982.

21 *Указ* Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» від 20 лютого 2006 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.

22 *Оболенський О.* Державне управління і державна служба України: реформування в світлі світового досвіду // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – С.9-33.

23 *Постанова* Кабінету Міністрів України «Про Програму розвитку державної служби на 2005–2010 роки» від 8 червня 2004 р. №746. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
24 *Оболенський О.* Стратегія професійного навчання кадрів – стратегія майбутнього держави // Вісн. держ. служби України. – 1997. – №1. – С.64-71.
25 *Авер'янов В.Б.* Інститут державних секретарів міністерств як новела у реформуванні виконавчої влади в Україні // Вісн. Академії правових наук України. – 2002. – №2(29). – С.59-71.
26 *Указ* Президента України «Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні» від 29 травня 2001 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
27 *Указ* Президента України «Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців» від 11 червня 2001 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
28 *Корпус* вищих управлінських кадрів центральних органів державної влади: створення системи державної служби вищого рівня у країнах Центральної і Східної Європи. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – С.40-41.
29 *Закон* України «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №16. – Ст.93.
30 *Указ* Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 р. – Режим доступу: http://portal.rada.gov.ua/. – Верховна Рада України. Офіційний веб-сайт.
31 *Звіт* про підсумки діяльності у 2007 році / Головне управління державної служби. – К., 2008 р. – 145 с.

Нариси історії державної служби в Україні / [О. Г. Аркуша, Н28 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, 2009. – 536 с.

ISBN 978-966-521-503-5

«Нариси історії державної служби в Україні» є першою в українській історіографії спробою узагальнити в цілісному дослідженні численні праці, присвячені державотворчому процесу, політико-адміністративному устрою, організації державної служби та діяльності державних службовців. Авторський колектив починає дослідження з аналізу державної організації давньоруського суспільства і завершує характеристикою побудови й розвитку державної служби у незалежній Україні. В книзі наведено форми і типи (національний, імперський, окупаційний) управлінської діяльності на українських землях.

Текст «Нарисів» підготовлений у рамках наукового проекту, що реалізується на замовлення Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу коштом Державного бюджету України. Кінцевою метою науково-дослідної роботи є монографія і збірник документів під об'єднаною назвою «Історія державної служби в Україні».

УДК 321
ББК 66.0-3*63.3(4Укр)

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

АРКУША Олена Георгіївна, БОРОДІН Євген Іванович,
ВІДНЯНСЬКИЙ Степан Васильович та ін.

НАРИСИ ІСТОРІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Редактор *О.В.Попова*
Коректори *М.Ю.Бродська, О.С.Петренко*
Оригінал-макет *О.В.Гашенко*

Підписано до друку 19.03.2009. Формат 70х100/16. Папір офсетний.
Друк офсетний. Умовн. друк. арк. 43,22.
Тираж 1000 пр. Зам. №9-3.

Видавництво «Ніка-Центр». 01135, Київ-135, а/с 192;
т./ф. (044) 484-34-23; e-mail:psyhea@i.com.ua; www.nika-centre.kiev.ua
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи ДК №1399 від 18.06.2003

Віддруковано на ЗАТ «ВІПОЛ». 03151, Київ, вул.Волинська, 60.
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК №752 від 27.12.2001

Інститут історії України НАН України. Київ-1, вул. Грушевського, 4

Головне управління державної служби України. Київ-1, вул. Прорізна, 15