

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Національний університет
«Одеська юридична академія»
Кафедра історії держави і права

*Серія: Навчально-методичні
посібники*

**Навчально-методичний посібник
до вивчення дисципліни**

ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

для підготовки здобувачів вищої освіти ступеня «магістр»
за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»,
галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»
Центру підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів
Національного університету «Одеська юридична академія»



Одеса
«Юридична література»
2021

УДК 35.08(477)(091)(075.8)
І-907

Навчально-методичний посібник до вивчення дисципліни «Історія державної служби України» містить інформаційні данні навчальної дисципліни, плани практичних занять з методичними поясненнями до підготовки, список літератури, пояснення щодо змісту самостійної роботи здобувачів та завдання до неї, питання до екзамену. Видання призначено здобувачам вищої освіти ступеня «магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування» Центру підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів Національного університету «Одеська юридична академія» для покращення навчального процесу. Проект підготовлено зя сприяння фахівців Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України і є підсумковою роботою проходження науково-педагогічної практики доцента Н. В. Єфремової на кафедрі державознавства і права ОРІДУ НАДУ.

Автори:

Н. В. Єфремова, кандидат юридичних наук, доцент кафедри історії держави і права Національного університету «Одеська юридична академія».

ORCID ID: 0000-0003-0497-2619;

К. М. Вітман, доктор політичних наук, професор, директор Центру підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів Національного університету «Одеська юридична академія».

ORCID ID: 0000-0003-3586-9614;

Я. В. Шевчук, кандидат юридичних наук, доцент кафедри історії держави і права Національного університету «Одеська юридична академія».

ORCID ID: 0000-0003-3165-152X

Група технічного редагування навчально-методичного посібника:

Т. Ю. Іванійчук, кандидат біологічних наук, директорка Наукової бібліотеки Національного університету «Одеська юридична академія»;

О. О. Дремлюга, завідувачка Науково-інформаційного центру Наукової бібліотеки Національного університету «Одеська юридична академія»

Рецензенти:

В. П. Марущак, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державознавства і права Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

Д. Г. Манько, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державно-правових дисциплін Міжнародного гуманітарного університету

Рекомендовано до друку рішенням навчально-методичної ради
Національного університету «Одеська юридична академія»
(протокол № 3 від 22 березня 2021 року)

ISBN 978—966—419—385—3
DOI 10.32837/11300.14456

© Єфремова Н. В., Вітман К. М.,
Шевчук Я. В., 2021

ПЕРЕДМОВА

Утворення державної служби на засадах професіоналізму, стабільності та політичної нейтральності, відкритості та підзвітності громадянам є сьогодні пріоритетним завданням в Україні. Саме це є передумовою формування влади нової якості: прозорої, відповідальної, ефективної. Ключова проблема демократизації державної влади висуває на порядок денний спроможність та вміння державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування налагодити широкомасштабний діалог у системі «держава — громадянин». Звідси — стратегічне значення державної кадрової політики у формуванні професійного кадрового складу органів публічної влади, здатного ефективно працювати в умовах формування правової демократичної держави та розбудови громадянського суспільства.

Державна служба є спеціально організованою професійною діяльністю громадян з реалізації конституційних цілей, завдань і функцій держави. Але до сьогодні чочиться дискусія навколо змістовного наповнення терміна «державна служба». Це пов'язано з тим, що вказане поняття досить близьке до інших, таких як «державне управління», «публічне управління», «публічна служба», «публічна адміністрація», до того ж змістовний характер цих понять дозволяє побачити їх взаємозв'язок, взаємодоповнення в сенсі реалізації. Однак формування нової генерації управлінців має здійснюватися не лише на основі запозичення та переосмислення кращого світового досвіду, а насамперед на засадах українського державотворення. Адже кожна національна система державного управління та державної служби — унікальна завдяки історичним особливостям і національним традиціям.

В історичному контексті державна служба тривалий час отожднювалася з особою правителя та його оточенням, що відображено в працях філософів стародавнього світу — Конфуція, Платона, Аристотеля, Цицерона; у середні віки — Томи Аквінського, М. Лютера, Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Дж. Локка, Б. Спінози, Ф. Бекона; у період Реформації, Відродження та буржуазних революцій — Ш. Монтеск'є, Ж. Руссо, І. Канта, Г. Гегеля та ін. У новітні часи державну службу починають трактувати як бюрократію — інструмент, за допомогою якого в конкретних соціальних умовах проводиться воля держави, що представлено в теорії М. Вебера про устрій суспільства. Але вивчення історії ор-

ганізації та діяльності інституту державної служби як самостійної дисципліни є порівняно новою сферою наукових пошуків для більшості країн посткомуністичного простору, у тому числі й України. Така ситуація зумовлена історичним контекстом існування нашої країни.

Тут доцільно нагадати про те, що історична пам'ять є основною складовою мислення нації, державної ідеї. Таким чином, ми вважаємо, що запропонована дисципліна «Історія державної служби України» здатна покращити набуття загальних компетентностей та навичок соціальної комунікації (Soft Skills) для майбутніх державних службовців України. Такий працівник може не тільки давати кращі результати, але ще і протистояти корупції в органах державної служби, а також більш свідомо відстоювати інтереси держави.



ІНФОРМАЦІЙНИЙ ОБСЯГ навчальної дисципліни «Історія державної служби України»

1.1. Анотація

Предметом дисципліни «Історія державної служби України» є вивчення передумов, закономірностей та особливостей виникнення органів державного управління та державної служби на українських теренах у різні історичні епохи.

Метою дисципліни «Історія державної служби України» ми вважаємо формування у здобувачів вищої освіти, як майбутніх висококваліфікованих фахівців, необхідного базису спеціальних знань про визначальні факти, явища, процеси, закономірності і тенденції у розвитку державної служби України з урахуванням конкретного історичного періоду, а також у створенні широкого загальнокультурного світогляду, професійної правосвідомості та правової культури майбутнього державного службовця, і у вихованні у ньому патріотизму та поваги до Батьківщини.

Призначення дисципліни «Історія державної служби України» не лише в тому, щоб задовольнити пізнавальні потреби здобувачів, але й виховати у них дух національної свідомості та розуміння цінності правових надбань минулих поколінь в області державотворення та державного управління, щоб дозволити їм здійснювати вільне порівняння з прикладами з історії інших держав, різних епох.

Форми вивчення дисципліни «Історія державної служби України» включають аудиторні заняття та самостійну роботу здобувача. Аудиторні заняття — лекції, практичні заняття. Самостійна робота — вивчення рекомендованих програмою джерел і літератури, підготовка конспекту.

У результаті вивчення дисципліни «Історія державної служби України» здобувач вищої освіти має володіти:

- здатністю до абстрактного мислення, аналізу та синтезу, спираючись на історико-правовий досвід з минулого українського державотворення;
- здатністю працювати в команді, мотивувати людей, діяти соціально свідомо та відповідально;

- здатністю відповідально та неупереджено організовувати діяльність органів публічного управління та інших організацій публічної сфери;
- здатністю визначати показники сталого розвитку на вищому, центральному, регіональному, місцевому та організаційному рівнях;
- здатністю здійснювати професійну діяльність з урахуванням потреб забезпечення національної безпеки України;
- здатністю здійснювати наукову та дослідницьку діяльність у сфері публічного управління та адміністрування;
- правильно тлумачити процес розвитку державної служби в Україні;
- проводити порівняльно-правовий аналіз органів державної служби України різних епох;
- використовувати знання з історії державної служби України в сучасних умовах з метою запобігання помилкам, притаманним попереднім етапам в історії Української Держави;
- усвідомлювати сервісне призначення держави та її органів, органів місцевого самоврядування, спрямоване на служіння інтересам людини і громадянина;
- спираючись на історико-правовий досвід української правової культури та державотворчої практики, формулювати власні думки та висловлювати їх в усній і письмовій формі, чітко, послідовно, логічно, із застосуванням широкого арсеналу професійної лексики державною та іноземною мовами.

Спираючись на отримані інформаційні матеріали, здобувач вищої освіти буде спроможним:

- більш об'єктивно оцінювати та приймати обґрунтовані рішення, спираючись на історико-правовий досвід української правової культури;
- об'єктивно й обґрунтовано аналізувати основні засади державної політики з метою глибокого розуміння специфіки діяльності профільного органу та власних посадових обов'язків;
- демонструвати високий рівень громадянської свідомості, об'єктивного мислення і правової культури, сформований на підставі історичного та державотворчого досвіду українського народу;
- демонструвати розуміння важливості дотримання норм професійної етики й антикорупційного законодавства у майбутній діяльності;
- поширювати фундаментальні цінності основних галузей публічно-правового спрямування, усвідомлюючи їхню цінність в історії українського та європейського державотворення.

Згідно з навчальним планом, крім лекційного курсу з дисципліни «Історія державної служби України» також передбачено

проведення практичних занять. Їх мета — виробити у здобувачів уміння самостійно вивчати питання історії розвитку та діяльності органів державної служби на території України, аналізувати законодавчі акти, формулювати й обґрунтовувати історико-теоретичні висновки та узагальнення. Готуючись до практичного заняття, здобувач вчиться обґрунтовувати і формулювати свої думки, набуває навичок публічних виступів і ведення дискусії, виявляє свої знання та вчиться їх відстоювати.

Для підготовки до практичного заняття здобувачам пропонуються тема, план практичного заняття, методичні вказівки та список необхідної літератури. Особливу увагу в процесі вивчення дисципліни привертають різноманітні джерела права та інструкції, які регулювали організацію та діяльність органів державної служби у минулому та встановлювали вимоги до державних службовців. Зокрема аудиторною формою роботи програмою дисципліни передбачено й самостійну роботу. Вона передбачає вивчення рекомендованої літератури, інтернет-ресурсів і підготовку до практичних занять.

1.2. Оцінювання успішності та технології викладання

Процес контролю як комплексна система діяльності в навчальному процесі внз охоплює ряд елементів: стандартизація цілей, перевірка, оцінка, аналіз. Враховуючи надзвичайно важливе значення контрольних заходів у забезпеченні якості навчання в системі історичної освіти, насамперед увага зосереджується на питаннях комплексної діагностики успішності студентів. Комплексна діагностика результатів навчальної діяльності студентів — це теоретично обґрунтована та практично апробована педагогічна система встановлення основних ознак, які характеризують сформовані в процесі навчання компетентності здобувача — майбутнього фахівця.

Метою комплексної діагностики знань здобувачів є: розвиток системи компетентностей майбутнього фахівця; виявлення, перевірка й оцінка рівня здобутих знань, сформованих умінь і навичок; порівняння фактичних результатів навчально-пізнавальної діяльності із запланованими, наперед установленими стандартами; стимулювання цілеспрямованої систематичної, інтенсивної роботи здобувачів; підвищення об'єктивності оцінювання; одержання своєчасної інформації про стан засвоєння змісту програми на всіх етапах навчання; залучення здобувача до всіх форм навчального процесу.

Проведення контролю та оцінювання знань, умінь і навичок із дисципліни «Історія державної служби України» передба-

чає такі можливі індивідуальні засоби діагностики успішності та навчання:

1. **Теоретичні:** тести, ситуативні завдання, усна відповідь.
2. **Практичні:** робота з наочним і дидактичним матеріалом та джерелами і літературою, складання таблиць.
3. **Творчі:** повідомлення, реферат, доповідь, наукове есе, презентація.

Одним із важливих засобів підвищення ефективності навчального процесу є створення регулярної, активної, стимулюючої системи навчальної роботи студентів. Ця стимулююча система виявляється в застосуванні різних видів контролю: поточний, модульний, підсумковий контроль знань.

Форми контролю. Контроль знань здійснюється з метою встановлення рівня засвоєння студентами теоретичного матеріалу та практичних навичок, що передбачені навчальною програмою дисципліни і включає такі форми:

- поточний контроль;
- підсумковий контроль;
- ректорський контроль.

Поточний контроль передбачає перевірку знань на практичних заняттях (обговорення, повідомлення, реферати, тести тощо) або проведення контрольних робіт за підсумками вивченого матеріалу навчальних тем.

Підсумковий контроль передбачає екзамен у 2-му семестрі. Під час оцінювання враховуються такі критерії:

Шкала оцінювання		
Позначення рангу за ECTS-рейтингом	Діапазон балів 100-бальної шкали, що відповідає рангу за ECTS-рейтингом	Значення балу, національної шкали, що відповідає рангу (рангам) ECTS-рейтингу
A	90—100	Відмінно (5)
B	82—89	Добре (4)
C	75—81	Добре (4-)
D	67—74	Задовільно (3)
E	60—66	Задовільно (достатньо) (3-)
Fx	35—59	Незадовільно з можливістю повторного складання (2)
F	1—34	Незадовільно з обов'язковим повторним курсом

- характеристики відповіді: елементарна, фрагментарна, повна, логічна, доказова, обґрунтована, творча;
- якість знань: правильність, повнота, осмисленість, глибина, системність, узагальненість;
- рівень володіння розумовими операціями: вміння аналізувати, синтезувати, порівнювати, абстрагувати, узагальнювати, робити висновки;
- досвід творчої діяльності: вміння виявляти проблеми, формулювати гіпотези, розв'язувати проблеми.

1.3. Застосування сучасних технологій викладання та навчання

Підготовка фахівців освітньо-наукового ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування» здійснюється шляхом ефективного поєднання традиційних методик навчання та сучасних педагогічних технологій, таких як інформаційно-комунікаційне навчання, навчання із залученням інтерактивних методик, навчання за технологією тренінгу.

Слід погодитись з О. С. Івановою, яка вважає, що: «Вітагенне навчання засноване на актуалізації життєвого досвіду особистості, її інтелектуально-психологічного потенціалу в освітніх цілях. Життєвий досвід — це інформація, що стала надбанням особистості, налагоджена в резервах довгострокової пам'яті, що знаходиться у стані постійної готовності до актуалізації в адекватних ситуаціях. Вона являє собою сплав думок, почуттів, учинків, прожитих людиною, які являють для неї самодостатню цінність»¹.

Отже, застосування таких сучасних технологій навчання сприятиме формуванню творчої особистості здобувача вищої освіти, розвиваючи його вміння критично мислити тощо. Інтерактивне навчання ще називають самонавчанням, яке забезпечує ґрунтовність формування знань, вищу їх засвоєваність порівняно з традиційним навчальним процесом, що підтверджує піраміда запам'ятовування.

¹ Іванова О. С. Вітагенні технології навчання у вищому технічному навчальному закладі. *Управління якістю підготовки фахівців* : матеріали Міжнар. наук. конф. (Одеса, 2020 р.) / Одес. держ. акад. будівництва та архітектури. Одеса, 2020. Ч. 1. С. 87.



НАВЧАЛЬНИЙ ПЛАН дисципліни «Історія державної служби України»

	Курс магістратури	Семестр	Лекції	Практичні заняття	Всього ауд., год.	Самостійна робота, год.	Всього годин	Форма контролю
Денна форма навчання	1	2	14 год.	14 год.	28 год.	32 год.	2 кр./60 год.	екзамен
Заочна форма навчання	1	2	4 год.	4 год.	8 год.	52 год.	2 кр./60 год.	екзамен

2.1. Тематичний план дисципліни «Історія державної служби України»

№	Теми занять	Загальна кільк. год		Кільк. лекц. год		Кільк. пр. год		Кільк. сам. год	
		д/ф	з/ф	д/ф	з/ф	д/ф	з/ф	д/ф	з/ф
1	Предмет дисципліни «Історія державної служби України», його завдання та історіографія	6	6	2	2	2	2	2	2
2	Системи управління в Київській Русі та в Галицько-Волинській державі	4	4	—	—	—	—	4	4

№	Теми занять	Загальна кільк. год		Кільк. лекц. год		Кільк. пр. год		Кільк. сам. год	
		д/ф	з/ф	д/ф	з/ф	д/ф	з/ф	д/ф	з/ф
3	Органи державної влади та управління на українських землях Великого князівства Литовського та Речі Посполитої	6	10	2	2	2	2	2	6
4	Політико-адміністративний устрій Запорозької Січі та України-Гетьманщини (XVI—XVII ст.)	6	4	2	—	2	—	2	4
5	Державна служба в Україні за часів урізання її автономії та зверхності Російської імперії (XVIII — початок XX ст.)	6	4	2	—	2	—	2	4
6	Державна служба в Україні за часів зверхності Австро-Угорщини	4	6	—	—	—	—	4	6
7	Організація управління в УНР доби УЦР	4	4	1	—	1	—	2	4
8	Організація управління в Українській Державі за П. Скоропадського та УНР доби Директорії	4	6	1	—	1	—	2	6
9	Організація управління в Західній Україні доби ЗУНР та за часів II Речі Посполитої	4	4	—	—	—	—	4	4
10	Структура державної влади в радянській Україні (1919—1937 рр.)	8	6	2	—	2	—	4	6
11	Структура державної влади в УРСР в умовах «перебудови» та у незалежній Україні в 90-х роках XX ст.	8	6	2	—	2	—	4	6
РАЗОМ		60	60	14	4	14	4	32	52



ЗМІСТ ЛЕКЦІЙНОГО КУРСУ

Лекція 1. Предмет дисципліни «Історія державної служби України», його завдання та історіографія

До лекції включені такі питання: поняття предмету дисципліни «Історія державної служби України» та її завдання; поняттєво-термінологічний апарат історико-правового дослідження об'єктів дисципліни «Історія державної служби України»; методи і принципи пізнання історико-правових та політологічних явищ; історіографія дисципліни «Історія державної служби України»; зв'язок курсу з іншими дисциплінами.

Лекція 2. Органи державної влади та управління на українських землях Великого князівства Литовського та Речі Посполитої

До лекції включені такі питання: причини входження українських земель до складу іноземних держав у XIV ст.; двірцево-вотчина система управління у Великому князівстві Литовському, її характеристика та структура до середини XV ст.; пани-рада — дорадчий орган влади при великому князі Литовському, її склад та повноваження; сейм — станovo-представницький орган влади у ВКЛ, причини виникнення, його різновиди, склад та повноваження; шляхетські сеймики — шляхетські станovi органи влади на місцях; канцелярія ВКЛ, її склад та роль у забезпеченні функціонування центральних органів влади й управління; міські рада та лава: їх склад та компетенція, як органів міського самоврядування; допоміжний персонал магістрату та міська канцелярія.

Лекція 3. Політико-адміністративний устрій Запорозької Січі та України-Гетьманщини (XVI–XVII ст.)

До лекції включені такі питання: причини виникнення українського козацтва та початкова організація українського козацтва; становлення Запорозької Січі та її політико-адміністратив-

ного устрою; владно-адміністративний устрій запорозьких паланок; утворення реєстрового козацтва та його військово-адміністративна організація; військові служителі Запорозької Січі; злам польської системи управління в українських воєводствах в умовах Визвольної війни 1648—1657 рр., полково-сотенна система управління; впровадження триступеневої системи управління в Україні-Гетьманщині: причини та загальна характеристика; політичний проект І. Виговського щодо реформування України-Гетьманщини: причини розробки та характеристика системи органів влади та управління Великого князівства Руського згідно з Гадяцьким трактатом.

Лекція 4. Державна служба в Україні за часів урізання її автономії та зверхності Російської імперії (XVIII – початок XX ст.)

До лекції включені такі питання: перша малоросійська колегія: причини створення, її склад та діяльність; ліквідація полково-сотенної системи управління та інституту гетьманства; друга малоросійська колегія, її склад та діяльність; генерал-губернаторська система управління в Україні доби панування Російської імперії; буржуазно-демократичні реформи в Російській імперії та їх вплив на розвиток органів самоврядування в Наддніпрянській Україні; державні чиновники Російської імперії.

Лекція 5. Організація управління в УНР доби УЦР та Української Держави за П. Скоропадського

До лекції включені такі питання: утворення Української Народної Республіки та її центральні органи влади; система місцевих органів влади в УНР до 29.04.1918 р.; причини падіння УЦ Ради та приходу до влади П. Скоропадського; проблеми визначення форми державної моделі та сутності гетьманського правління; уряд Української Держави, його правовий статус, склад та компетенції; органи виконавчої влади та судової влади Української Держави; Державна варта та інші правоохоронні органи влади.

Лекція 6. Структура державної влади в радянській Україні (1919–1937 рр.)

До лекції включені такі питання: більшовицька концепція влади рад в умовах запровадження режиму «військового комунізму»; центральні органи влади в УСРР за Конституціями 1919—

1929 років; місцеві органи влади в УСРР за Конституціями 1919—1929 років; органи судової влади в УСРР та завдання щодо їх реформування у 20-х роках ХХ ст.; державні службовці в УСРР; центральні органи влади в УСРР за Конституцією 1937 р., утворення Верховної ради УРСР; створення позаконституційних органів влади в УРСР, причини та наслідки.

Лекція 7. Структура державної влади в радянській Україні в умовах «перебудови» та у незалежній Україні в 90-х роках ХХ ст.

До лекції включені такі питання: політична програма розвитку УРСР доби неототалітаризму; Центральні органи влади в УРСР за Конституцією 1977 року; місцеві органи влади в УРСР за Конституцією 1977 року; судові органи влади в УРСР 1964—1985 років; особливості кадрової політики «брежнєвської епохи»; перебудова в контексті реформування системи управління; розбудова незалежної України та становлення її державної служби.

**Лекція 1. Предмет і завдання дисципліни
«Історія державної служби України»**

П л а н

1. Поняття предмету дисципліни «Історія державної служби України» та її завдання.
2. Категоріально-понятійний апарат історико-правового дослідження державної влади.
3. Методи і принципи пізнання історико-державних явищ.
4. Історіографія дисципліни «Історія державної служби України».
5. Зв'язок курсу з іншими дисциплінами.

Еволюція розвитку державного управління та державної служби в Україні мала надзвичайно складний і неоднорідний характер, обумовлений постійною зміною політичного життя. Наша історія повниться періодами поневірянь народу, поневолення держави аж до заборони її самобутності. Попри це, помітний слід в історії залишила когорта самовідданих громадських і державних діячів. Наше минуле багате на здобутки, що слугують зразками справжнього державного будівництва. У нас є українська управлінська традиція, якою варто пишатися.

Утворення державної служби на засадах професіоналізму, стабільності та політичної нейтральності, відкритості та підзвітності громадянам є сьогодні пріоритетним завданням в Україні. Саме це є передумовою формування влади нової якості: прозорої, відповідальної, ефективної. Ключова проблема демократизації державної влади висуває на порядок денний спроможність та вміння державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування налагодити широкомасштабний діалог у системі «держава — громадянин». Звідси — стратегічне значення державної кадрової політики у формуванні професійного кадрового складу органів публічної влади, здатного ефективно працювати в умовах формування правової демократичної держави та розбудови громадянського суспільства.

Однак формування нової генерації управлінців має здійснюватися не лише на основі запозичення та переосмислення кращого світового досвіду, а насамперед на засадах українського державотворення. Адже кожна національна система державного управління та державної служби — унікальна завдяки історичним особливостям і національним традиціям. Саме тому у вищих навчальних закладах України, де готують майбутніх спеціалістів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», рекомендують звернути увагу на вітчизняний історико-правовий досвід з цього питання.

У Національному університеті «Одеська юридична академія» це завдання покликана виконувати дисципліна «Історія державної служби України».

1. Поняття предмету дисципліни «Історія державної служби України» та її завдання

Предметом дисципліни «Історія державної служби України» є вивчення передумов, закономірностей та особливостей виникнення органів державного управління та державної служби, а також їх функціонування на українських теренах у різні історичні епохи.

Метою дисципліни «Історія державної служби України» ми вважаємо формування у здобувачів вищої освіти, як майбутніх висококваліфікованих фахівців, необхідного базису спеціальних знань про визначальні факти, явища, процеси, закономірності і тенденції у розвитку державної служби України з урахуванням конкретного історичного періоду, а також у створенні широкого загальнокультурного світогляду, професійної правосвідомості та правової культури майбутнього державного службовця, й у виховуванні у ньому патріотизму та поваги до Батьківщини.

Призначення дисципліни «Історія державної служби України» полягає не лише в тому, щоб задовольнити пізнавальні потреби здобувачів, але й виховати у них дух національної свідомості та розуміння цінності правових надбань минулих поколінь в області державотворення та державного управління, щоб дозволити їм здійснювати вільне порівняння з прикладами інших держав, різних епох.

Тож одним з головних завдань цієї дисципліни є формування у здобувачів вищої освіти опорних та системних знань в області генезису органів державної служби в Україні з давніх часів до початку ХХІ ст. та навчити їх толерантно ставитися до осіб, що мають інші культуральні чи гендерно-вікові особливості, і сприяти недопущенню конфліктних ситуацій.

У результаті вивчення дисципліни здобувач вищої освіти повинен вміти:

- правильно тлумачити процес розвитку державної служби в Україні;
- проводити порівняльно-правовий аналіз органів державної служби України різних епох;
- використовувати знання з історії державної служби України в сучасних умовах з метою запобігання помилкам, притаманним попереднім етапам в історії Української Держави;
- усвідомлювати сервісне призначення держави та її органів, органів місцевого самоврядування, спрямоване на служіння інтересам людини і громадянина;
- спираючись на історико-правовий досвід української правничої культури та державотворчої практики, формулювати власні думки та висловлювати їх в усній і письмовій формі, чітко, послідовно, логічно, із застосуванням широкого арсеналу професійної лексики державною та іноземною мовами.

Спираючись на отримані інформаційні матеріали здобувач вищої освіти буде спроможним:

- більш об'єктивно оцінювати й аналізувати конкретні правові ситуації та приймати обґрунтовані рішення, спираючись на історико-правовий досвід української правничої культури;
- об'єктивно й обґрунтовано аналізувати основні засади державної політики з метою глибокого розуміння специфіки діяльності профільного органу та власних посадових обов'язків;
- демонструвати високий рівень громадянської свідомості, об'єктивного мислення і правової культури, сформований на підставі історичного та державотворчого досвіду українського народу;
- демонструвати розуміння важливості дотримання норм професійної етики й антикорупційного законодавства у майбутній діяльності;
- поширювати фундаментальні цінності основних галузей публічно-правового спрямування, усвідомлюючи їхню цінність в історії українського та європейського державотворення.

Як і будь-яка інша навчальна дисципліна, «Історія державної служби України» виконує певні функції, які характеризують її теоретичне і практичне значення для підготовки майбутніх фахівців та демонструють її сприяння розвитку прогресивної держави. Серед них можна вказати три загальних функції:

1) **пізнавальна функція**, яка зводиться до пізнання історії виникнення та розвитку державної служби у контексті створення української держави на різних етапах її існування;

2) **прогностична функція**, яка виражається у визначенні тенденцій та перспектив розвитку державної служби України;

3) **виховна функція**, яка полягає в формуванні національної свідомості, поваги до України та досягнень її громадян у розвитку державних органів влади та органів самоврядування, а також сприяє вихованню патріотизму та відданості Батьківщині. Також нагадаємо, що історії державотворчих процесів в Україні, безумовно впливає на формування світогляду громадянина та майбутнього державного службовця. Вивчення минулого дозволяє людині мислити історичними категоріями та розуміти перспективні напрямки розвитку держави та суспільства.

2. Категоріально-понятійний апарат історико-правового дослідження державної влади

На думку О. Ю. Оболенського: «...державна з'являється на такій стадії розвитку суспільства, коли виникає об'єктивна необхідність політичного регулювання суспільного життя. Тому причини, що викликали до життя державу, лежать і в основі виникнення державної служби. Отже, фактично, державна служба виникла внаслідок об'єктивної необхідності політичній владі мати спеціальний апарат управління, здатний здійснювати державні функції. Для цього належало із загальної маси населення виділити групу осіб, підготувати їх до професійної діяльності, поставити в особливо привілейоване становище і зробити надійним знаряддям здійснення державної політики. Відносно розвинена державна служба виникає на такій стадії розвитку державності, коли відбувається істотний поділ праці між владою й апаратом управління, між особами, що обіймають політичні посади, і тими, хто виконує свої обов'язки в системі державної служби на професійній основі. Влада, що представлена політичною елітою, бере на себе функцію вироблення внутрішньої і зовнішньої політики, апарат управління, а чиновники — функцію реалізації цієї політики. Отже, за таких обставин, державна служба виступає як особливий вид праці, що є результатом її поділу»².

Браховуючи наведені факти, сучасні фахівці традиційно зазначають, що «державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом із державою як властива їй складова. ...Причини, що викликали до життя державу, покладені і в основу виникнення державної служби»³.

² Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. Київ, 2006. С. 40.

³ Державна служба : підручник. У 2 т. Т. 1. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. С. 9.

Держави бувають різного типу:

— за класовою природою вони поділяються на рабовласницькі, феодалні, буржуазні, соціалістичні;

— за формою правління — на монархічні, республіканські, президентські, парламентські;

— за устроєм політичної організації — на унітарні, федеративні, конфедеративні;

— за характером політичного режиму — на демократичні, авторитарні, тоталітарні, диктаторські, деспотичні, ліберальні тощо⁴.

У Законі України № 889 Про державну службу (вступив у силу 1 травня 2016 р.) у статті 1 наводиться таке визначення поняття: **«Державна служба — це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:**

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством»⁵.

Сучасні дослідники традиційно розглядають державну службу в трьох аспектах — соціальному, політичному і правовому. Тобто соціальне розуміння державної служби характеризується призначенням державної служби в житті суспільства; політично державна служба займається формуванням державної влади, а юридично — державна служба має правовими методами регулювати статус державних службовців.

URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/2aa8d08a-a24e-4579-a834-2b601099c0bd.pdf

⁴ Там само. С. 9—10.

⁵ Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43. Ст. 1.

Відповідно до статті 2 того ж закону, «**державний службовець** — це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі — державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби»⁶.

Традиційно вважається, що *державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом із державою як властива їй складова*. Однак наукова дискусія у вітчизняному дискурсі щодо інтерпретації поняття державної служби триває понад 20 років. Навіть зважаючи на доволі велику кількість спеціальної науково-юридичної літератури, у якій розглядаються загальні проблеми теорії державного управління, історичного розвитку системи державної служби, сучасного стану і тенденцій розвитку державної служби в окремих країнах, а також конкретні проблеми порядку проходження державної служби, її законодавчого, кадрового, матеріально-технічного забезпечення, юридичної відповідальності державних службовців та ін., ми не можемо не звертати увагу на те, що як у зарубіжній, так і у вітчизняній юридичній науці існують різні концепції державної служби, відмінні методологічні підходи до визначення її сутності та змісту.

Перші наукові дослідження державного управління в країнах посткомуністичного простору виявили кризу в цій сфері не лише як теоретичної дисципліни, а і як практичної та освітньої галузі. Донині точиться постійна полеміка навколо змістовного наповнення терміна «державна служба». Це пов'язано з тим, що вказане поняття досить близьке до інших, таких як «державне управління», «публічне управління», «публічна служба», «публічна адміністрація», до того ж змістовний характер цих понять дозволяє побачити їх взаємозв'язок, взаємодоповнення в сенсі реалізації.

Слід погодитися з думкою С. М. Серьогіна, який зазначив, що «...жоден із них не вичерпує іншого. Тому визначення сутності державної служби доцільно починати зі встановлення смислового значення служби в загальному розумінні. Загальна теоретична увага до проблематики державної служби, яка далася взнаки наприкінці 80-х і до кінця 90-х рр. ХХ ст., характерна для адміністративно-правових досліджень майже у всіх без винятку країнах. Адже кінець ХХ ст. ознаменувався своєрідною хвилею адміністра-

⁶ Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43. Ст. 1.

тивних реформ, яка пройшла як у Європі (включаючи її східну частину), так і у країнах Північної та Південної Америки.

Значною мірою подібна актуальність дослідження проблем організації та функціонування державної служби була зумовлена такими явищами: *так звана криза ідеї «держави загального добробуту»; швидкі темпи зростання публічного сектору; інтернаціоналізація і глобалізація; становлення постіндустріального суспільства; зниження рівня довіри населення до інституту державної служби та державної бюрократії та ін.*⁷ При цьому, як доводять Д. Бостон та Д. Мартін, перед теорією державного управління, наукою адміністративного права та іншими дисциплінами, які так чи інакше пов'язані з проблемами функціонування та діяльності системи державної служби, постали класичні теоретичні питання, які здавалися вже давно вирішеними⁸.

Серед питань, які, на думку Д. Бостона і Д. Мартіна, і сьогодні потребують на уточнення у цьому напрямку, вони назвали:

- а) в чому полягає обов'язок державних службовців;
- б) перед ким і за що державні службовці повинні нести відповідальність;
- в) чим слід виміряти ефективність державної служби;
- г) яким має бути оптимальний баланс між централізацією і децентралізацією в системі державного управління та організації державної служби;
- д) як провести межу між адміністративною і політичною діяльністю і чи потрібно взагалі це робити⁹.

І сьогодні поняття державної служби, так само як і питання її теоретичного аналізу, посідають одне з центральних місць як у науці адміністративного права, так і в теорії державного управління. Це є цілком зрозумілим і природним, оскільки державна служба фактично представляє державу, яка оцінюється значною мірою саме через інститут державної служби¹⁰.

Державна служба — одна з багатьох професій, яка вимагає професійних навичок, умінь та знань, переконань, спеціальної освіти. Досліджуючи це явище з теоретичного боку, С. М. Серьогін робить цілком логічний висновок: *«Державна служба є однією зі складових такого фундаментального поняття, як державна влада, а державні службовці завжди були окремою сус-*

⁷ Сморгунов Л. В. Современная сравнительная политология. Москва : РОС-СПЭН, 2002. С. 375.

⁸ Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. *Кадрова політика та публічна служба*. 2013. № 1 (1), вересень С. 59—60.

⁹ Brewer G. D. *Politicians, Bureaucrats and the Consultant*. New York : Basic Books, 1973. P. 7—8.

¹⁰ Овсянко Д. М. Государственная служба Российской Федерации. Москва : Юрист, 1996. С. 21.

пільною корпорацією осіб, наближених до влади». Але за класичними принципами корпорації з метою її збереження та захисту вона має бути певним способом закритою від зовнішнього впливу на її внутрішній стан, що досить довгі часи вдавалося досягати, у тому числі використовуючи владний ресурс. У результаті державна влада залишалася недосяжною для глибокого аналізу і дослідження, краще навіть сказати, до інформації про неї не допускалися дослідники, які намагалися дійти до джерел, механізмів, засобів влади. Зокрема протягом багатьох віків навіть не порушувалося питання щодо законності, легітимності державної влади та її носіїв, а проголошувалося і навіть стверджувалося її неземне походження.

У сучасному законодавстві існують чітко визначені принципи державної служби. Так, згідно зі статтею 4 Закону України «Про державну службу» зазначено:

«1. Державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів:

1) верховенства права — забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності — обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму — компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму — відданість та вірне служіння Українському народові;

5) доброчесності — спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності — раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби — заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості — недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також

утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорості — відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності — призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів»¹¹.

Державна служба як інститут влади містить великий людський потенціал, тому, досліджуючи інституціональні особливості здійснення службовцями владних функцій і повноважень, слід постійно мати на увазі «людський фактор» державної служби з усіма наслідками, що випливають звідси. Отже, доцільно враховувати той факт, що влада здійснюється саме через систему людських відносин, де громадянин і чиновник під час реального спілкування можуть бути в різних, не завжди адекватних економічних, політичних, соціальних, правових, психофізіологічних позиціях і станах.

Справа в тому, що державна влада і її апарат покликані виконувати на підставі законів, перш за все, суспільно-регулятивні функції — саме в цьому полягає їх головна місія, яка має забезпечувати стабільне існування держави і суспільства. Тому в динаміці свого розвитку державна служба має стати запорукою входження українського суспільства у світове співтовариство, побудови своєї ідентичності як повноправної європейської і світової держави. Саме на це має бути зорієнтована діяльність усього управлінського апарату країни, її кадрова політика, спрямована на збереження в умовах глобалізаційних та інтеграційних світових тенденцій власної державності, створення умов стабільності і розвитку власного суспільства»¹².

Досить важливим для розуміння матеріалів дисципліни «Історія державної служби України» є також визначення **поняття органів державної влади та місцевого самоврядування**.

Органи державної влади — це ланка (елемент) механізму держави, що бере участь у виконанні функцій держави й наділена при цьому владними повноваженнями¹³.

¹¹ Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. Ст. 4.

¹² Серьогін С. М. Мета, завдання та функції державної служби. *Кадрова політика та публічна служба*. 2013. № 1 (1), вересень. С. 64.

¹³ Теория государства и права : учеб. для вузов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. Москва : НОРМА, 2002. С. 159.

Поняття «орган державної влади», «державний орган» та «орган держави» в сучасній літературі та законодавстві України здебільшого вживаються як синоніми. Органи державної влади у сукупності утворюють певну систему. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України).

У системі органів державної влади є такі, що не належать до законодавчої, виконавчої та судової влади. Так, наприклад, Президент України є главою держави, займає особливе місце і «виходить» за межі традиційної концепції поділу державної влади¹⁴. Органами державної влади є Національний банк України, Центральна виборча комісія, органи прокуратури та ін. Таким чином, під органами державної влади розуміються не тільки органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а й інші державні органи.

Вони здійснюють цілі та функції державного управління за допомогою управлінської діяльності — специфічного виду праці людей, що вимагає адекватної професійної підготовки і реалізації у відповідних прийомах, способах, формах, методах і т. ін.

У свою чергу, згідно з Законом України «Про державну службу» система управління державною службою складається з таких елементів:

«1. Система управління державною службою включає:

- 1) Кабінет Міністрів України;
- 2) центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;
- 3) Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії;
- 4) керівників державної служби;
- 5) служби управління персоналом.

Стаття 13. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби

1. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах¹⁵.

3. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби:

¹⁴ Конституція України : наук.-практ. комент. / О. Ф. Андрійко та ін. ; редкол.: В. Я. Тацій (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2011. С. 696.

¹⁵ Стаття 2 була виключена 19.02.2019 року.

1) забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби;

2) розробляє проекти нормативно-правових актів з питань державної служби;

3) видає у випадках, встановлених законом, нормативно-правові акти з питань державної служби, надає роз'яснення з питань застосування цього Закону та інших нормативно-правових актів у сфері державної служби;

4) здійснює контроль за додержанням визначених цим Законом умов реалізації громадянами права на державну службу;

5) забезпечує визначення потреб у професійному навчанні державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів;

6) організовує із залученням навчальних закладів навчання державних службовців з метою удосконалення рівня володіння ними державною мовою, регіональною мовою або мовою національних меншин, а також іноземною мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, у випадках, якщо володіння такою мовою є обов'язковим відповідно до цього Закону;

7) формує пропозиції щодо обсягів державного замовлення на професійне навчання державних службовців для державних потреб на основі їхніх професійних компетенцій та розміщення затверджених обсягів згідно із законодавством, забезпечує своєчасне фінансування виконавців державного замовлення відповідно до укладених державних контрактів;

8) сприяє розвитку системи навчальних закладів, що здійснюють професійне навчання державних службовців, делегує їм повноваження з визначення змісту навчання державних службовців відповідно до вимог професійних стандартів;

11) проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог цього Закону;

12) вживає заходів щодо створення рівних умов для прийняття та просування по службі державних службовців категорій «Б» і «В»;

13) забезпечує ведення і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та підприємств конкурсів;

15) надає методичну допомогу службам управління персоналом у державних органах;

16) проводить моніторинг вакантних посад державної служби категорії «А» та ініціює перед суб'єктом призначення проведення конкурсу на такі посади;

17) веде облік державних службовців категорії «А», строк повноважень яких закінчується, а також тих, які після звільнення

не працевлаштовані в установленому порядку, але не довше ніж протягом одного року з дня закінчення строку призначення на посаду;

17-1) забезпечує та здійснює розвиток, впровадження і технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій у сфері, що належить до його компетенції;

17-2) організовує централізоване проведення оцінювання професійних компетентностей кандидатів під час проходження конкурсу на зайняття посад державної служби у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

17-3) здійснює адміністрування Єдиного порталу вакансій державної служби;

18) розробляє за погодженням із Комісією з питань вищого корпусу державної служби типові вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А» та подає їх Кабінету Міністрів України для затвердження»¹⁶.

Управлінська діяльність — *явище прикладного характеру, оскільки вона спрямована на реалізацію цілей і функцій управління, забезпечення підготовки і втілення в життя управлінських рішень і дій. Її можна визначити як сукупність вироблених у процесі набуття історичного досвіду, наукового пізнання із використанням таланту людей навичок, умінь, способів, засобів, доцільних вчинків і дій людини у сфері управління.*

Управлінська діяльність відрізняється інтелектуальним змістом, оскільки завжди спрямована на вироблення, прийняття і практичну реалізацію управлінських рішень, покликаних змінювати стан і рух суспільних процесів, свідомість, поведінку і діяльність людей. Головний її сенс — отримання нової якості керованого процесу, що неможливо без серйозних творчих зусиль.

Управлінська діяльність завжди є колективістською, оскільки вона здійснюється в колективі якого-небудь органу державної влади та одночасно передбачає взаємодію з колективами людей в інших органах по вертикалі і по горизонталі, юридичними та фізичними особами сфери управління, її властива спеціалізація з певних предметів, змісту і видів робіт, яка вимагає взаємодії з метою комплексної реалізації компетенції органу державної влади і в цілому функцій державного управління¹⁷.

¹⁶ Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43. Ст. 12—13.

¹⁷ Державна служба : підручник. У 2 т. Т. 2. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. С. 13. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchnuiky_NADU/f47b7271-f36c-4a0a-927a-6e6368aa6962.pdf

Управлінська діяльність багатогранна за своїми проявами. Це і люди, і знання, і інформація, і технічні засоби, які утворюють це складне комплексне явище. Тільки зважене, збалансоване введення в дію всіх елементів управлінської діяльності здатне надавати їй раціональності та ефективності. Разом з тим управлінська діяльність у державному управлінні отримує юридичну заданість, чіткість і виразність. Це — діяльність, яку відповідні державні органи і посадові особи зобов'язані здійснювати, причому так і таким чином, як потрібно для реалізації компетенції кожного конкретного органу державної влади, а в ньому — кожної державної посади.

Велике значення мають **форми управлінської діяльності** як найбільш важливі її елементи. Вони являють собою зовнішні та постійні прояви практичної активності органів державної влади щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їх власної життєдіяльності. За формами можна судити про те, що і як робиться в органах державної влади щодо здійснення їх компетенції.

Зазвичай серед форм управлінської діяльності виділяють:

- а) установлення норм права;
- б) застосування норм права;
- в) здійснення організаційних дій (оперативно-організаторська робота);
- г) здійснення матеріально-технічних операцій¹⁸.

Прийнято розрізняти два види форм: правові, за допомогою яких фіксуються управлінські рішення і дії, що мають юридичний сенс (установлення і застосування правових норм); та організаційні, пов'язані зі здійсненням певних колективних або індивідуальних дій (оперативно-організаційних і матеріально-технічних операцій). Особливе місце займають організаційно-правові форми, що констатують той факт, що в органах державної влади багато правових форм є юридично коректними тільки в разі їх прийняття шляхом застосування встановлених організаційних форм.

Таким чином, ми можемо стверджувати, що інститут державної служби є одним із центральних за рівнем важливості серед інших інститутів сучасного суспільства. Знання теоретичних засад функціонування цього інституту, його побудови, історії виникнення та розвитку в Україні, особливостей та тенденцій розвитку є важливими не тільки для фахівців у сфері державної служби, а й для політологів, юристів, економістів та соціологів.

¹⁸ Державна служба : підручник. У 2 т. Т. 2. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. С. 13.
URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Pidruchniky_NADU/f47b7271-f36c-4a0a-927a-6e6368aa6962.pdf

3. Методи і принципи пізнання історико-державних явищ

Сучасна вітчизняна історична наука базується на діалектико-матеріалістичному методі. Цей метод розглядає суспільний розвиток як природно-історичний процес, який визначається об'єктивними закономірностями, але на нього впливає і суб'єктивний фактор через діяльність мас, класів, політичних партій, вождів, лідерів. Існують і конкретно-наукові, прикладні методи історичних досліджень: структурно-функціональний аналіз, моделювання, порівняльний, системний, статистичний, математичний тощо¹⁹.

Тут слід звернути увагу на те, що питання про методологію, методику і методи наукового дослідження, незважаючи на його удавану одномірність, є дуже проблематичним і дискусійним. При всій розмаїтості існуючих щодо цього у науці визначень тривалий період панувало консолідуюче уявлення, що методологія — це сукупність організаційних форм, технічних прийомів і способів дослідження. У цьому розумінні найбільш часто під методологією малося на увазі вчення про методи дослідження. Деякі вчені, зокрема К. Д. Петряев, вважаючи, що таке визначення є занадто спрощеним, і акцентуючи увагу винятково на формальній стороні, обмежуючи роль методології й нехтуючи вказівкою на її джерело і зміст, визначали останню в такий спосіб: *«Методологія — це система таких важливих аспектів світогляду й теорії, які у своїй сукупності складають дослідницькі принципи науки»*²⁰. Отже, методологія синтезує теоретичні основи найбільш доцільних і ефективних загальнонаукових методів дослідження і полегшує вченим їхній вибір.

Існують також наукові принципи вивчення історичних фактів. **Принцип — це основне правило**, що виникає у результаті суб'єктивно обдуманого досвіду людей. Назвемо декілька основних наукових принципів²¹.

Принцип історизму вимагає розгляду всіх історичних фактів, явищ і подій у відповідності з конкретно-історичними обставинами, в їх взаємозв'язку і взаємообумовленості²². Характеризуючи зміст цього принципу, І. В. Музика зазначає: «Принцип історизму надає можливість наукового передбачення в пізнавальній та практичній

¹⁹ Історія одеської школи права : навч.-метод. посіб. для студентів 1 курсу НУ «Одеська юридична академія» / М. Р. Аракелян, О. В. Горяга, Н. В. Єфремова [та ін.]. Одеса : Фенікс, 2015. С. 32.

²⁰ Петряев К. Д. Вопросы методологии исторической науки. Киев : Вища шк., 1976. С. 10.

²¹ Важинський С. Е., Щербак Т. І. Методика та організація наукових досліджень : навч. посіб. Суми : СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2016. С. 36.

²² Кормич Л. І., Богацький В. В. Історія України від найдавніших часів до ХХІ століття. Харків : Одисей, 2001. 479 с.

діяльності, зокрема, виявлення закономірностей суспільного розвитку. Застосування цього принципу вимагає залучення значного фактологічного матеріалу і надає можливість вивчати об'єкт у широкому історичному контексті, розкривати механізми і закономірності історичного процесу, показувати, як під впливом певних умов і факторів суспільного розвитку відбувається перевтілення одного якісного стану суспільства в інший. Часова характеристика, як одна з найважливіших якостей принципу історизму, не вичерпує його сутності, оскільки важливо не лише порівняти характеристики станів суспільства в різні часи, а й виявити умови й внутрішні джерела розвитку, а також розкрити закономірності та перспективи історичного процесу»²³. Будь-яке історичне явище треба вивчати в розвитку: як воно виникло, які етапи в своєму розвитку пройшло, чим в кінцевому рахунку стало.

У вивченні явищ в історико-правовій науці традиційно використовують цілу низку загальних і спеціальних методів дослідження. Їхню сукупність можна розділити на чотири великі групи:

1) *загальні* методи (діють і застосовуються у всіх галузях науки і на всіх етапах дослідження);

2) *загальнонаукові* — тобто методи, що застосовуються у всіх науках;

3) *міждисциплінарні* — тобто методи, що використовуються в декількох галузях науки;

4) *спеціальні* (специфічні) — тобто власне юридичні й історико-правові методи²⁴.

Здійснивши подібну класифікацію, слід відзначити, що такий розподіл методів наукового дослідження завжди був до певної міри умовним, тому що в ході свого розвитку один науковий метод може бути у різні періоди віднесений як до однієї, так і до іншої категорії. Разом з тим усі зазначені методи наукового пізнання виступають взаємозалежними. Як відзначав А. Ф. Зотов, у теоретичній системі, що належить до тієї чи іншої конкретної галузі досліджень, наукові закони виявляються тісно пов'язаними один з одним, і будь-яка, навіть незначна, зміна одного наукового закону позначається на всій системі²⁵. При цьому логічна побудова системи методів дослідження повинна забезпечити, з одного боку, визначену відповідність теоретичних положень закономірностям об'єктивних процесів, що є предметом розгляду, з іншого — вона повинна відображати специфічні риси самого процесу пізнання.

²³ Музика І. В. Принцип історизму у царині досліджень вітчизняної соціології права кінця XIX — початку XX століття. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 239.

²⁴ Історія Одеської школи права. С. 33.

²⁵ Зотов А. Ф. Структура научного мышления. Москва, 1973. С. 108.

У підсумку їхнього застосування, за справедливим зауваженням професора А. М. Коршунова, повинна бути виявлена система доведених і перевірених практикою положень, що адекватно відображає важливі відносини об'єктивного світу і виконує функції пояснення і прогнозування.

Метод у найзагальнішому значенні — це певний спосіб дослідження певної проблеми чи завдання, тобто метод являє собою систему правил, принципів і прийомів підходу до вивчення явищ і закономірностей розвитку природи, суспільства і мислення або практичної перетворюючої діяльності людини. Близькою до методу за своїм значенням є категорія «методика» — сукупність, послідовність, порядок використання різних прийомів та методів у дослідженні. Це своєрідний тактичний план, що визначає спосіб і послідовність вирішення конкретного наукового чи практичного завдання. Визначаючи значення методу пізнання, англійський філософ Френсіс Бекон порівнював його з ліхтарем, який освітлює мандрівникові шлях у темряві²⁶. В об'єктивній реальності не існує готових методів пізнання. Але було б невириним вважати метод суб'єктивним за його природою. Вибір методу передусім обумовлюється природою об'єкта дослідження та завданням дослідника.

Зауважимо, що протягом останнього століття методологія від класичної, збудованої на раціональних і об'єктивних підходах, через неklasичну — з її свободою вибору і суб'єктивністю, вийшла до пост класичної (постмодерністської), яка характеризується визнанням нераціонального і плюралістичного підходів²⁷. Звернення до постмодерністської методології визначається неможливістю пояснити багато проблем правового і державного життя, керуючись підходами класичної і неklasичної методології. Більше того, найчастіше важко усвідомити й інтерпретувати правові та державні реалії не тільки в рамках використання будь-якого одного методу, а потрібне сполучення методологічних підходів і навіть об'єднання положень класичної, неklasичної і постмодерністської методології для вирішення виникаючих політичних і правових проблем. Наприклад, актуальне використання поряд з аксіологічним підходом при аналізі права і держави, що розкриває зміст основних політико-правових цінностей, інституціонального підходу. Такий синтез інституціонального та аксіологічного підходів відображає єдність цінностей та інститутів, органічний зв'язок моральності й порядку²⁸.

²⁶ Данильян О. Г., Тараненко О. Г. Філософія : підручник. Харків, 2010. С. 48.

²⁷ Демидов А. И. О методологической ситуации в правоведении. *Известия высших учебных заведений. Серия : Правоведение*. 2001. № 4. С. 14—22.

²⁸ Там само. С. 21.

При вивченні історико-правових явищ бажано залучати три загальнометодологічні постулати: по-перше, об'єктивну зумовленість обраних методів дослідження його предметом; по-друге, необхідність установлення єдиної істини, що перевіряється об'єктивним критерієм; по-третє, евристичними можливостями використовуваних підходів і методів²⁹. Якщо з приводу першого і третього постулатів сумніви не виникають, то визнання методологічного плюралізму складно сполучається з «єдиною істиною». Тим більше, якщо складається методологія постмодерну, не кажучи вже про можливі варіанти її єднання з класичною і некласичною методологією. Мабуть, тут необхідне використання принципу додатковості, а не зміни одного уявлення іншим, де підходи і методи повинні доповнювати один одного для цілісного відображення правової і державної реальності, вироблення продуктивних знань про неї³⁰.

На думку професора Ю. М. Оборотова: «Між тим, проблема плюралізму в різноманітті його іпостасей, претензій і принципів уже в другій половині ХХ століття виявилася однією з найбільш обговорюваних у філософії, науці і культурі. Характерні дві позиції при аналізі поняття плюралізм. Перша — пов'язана з визнанням однієї реальності і багатьох спроб її пізнання; друга — відрізняється постулюванням множинності світів, онтологічного різноманіття «начал» світу»³¹.

Друга позиція більше відповідає постмодерну, що стверджує плюралізм і змінює колишні орієнтири науки: від проблеми істини та її авторитету до проблеми цінності осмислення і розуміння. Зауважимо, що, стверджуючи можливість використання різних підходів, методів, і засобів, плюралізм не гарантує встановлення істини, а лише встановлює свободу її пошуку³². Визнання плюралізму як принципу реалізації дослідницького пошуку дозволяє не тільки вийти до нових парадигм правового і державного розвитку, але і дає можливість оновити формаційний підхід, який став уже традиційним у вітчизняній юриспруденції.

Розкриваючи багатство різних методів і технологій, у порівнянні з монізмом, плюралізм породжує сумніви в нашій здатності створити цілісну, а не фрагментарну картину світу. Тут ілюзорними стають спроби виходу до світової правової культури, визначення права для всіх часів і народів, формування світової та ін.

²⁹ Орлова И. Б. Евразийская цивилизация. Социально-историческая ретроспектива и перспектива. Москва : Норма, 1998. С. 170—171.

³⁰ Псевдонаучное знание в современной культуре (материалы «круглого стола»). *Вопросы философии*. 2001. № 6. С. 16.

³¹ Оборотов Ю. М. Філософія права і методологія юриспруденції. *Проблеми філософії права*. 2003. Т. 1. С. 41.

³² Селиванов В. До призначення розроблення концепції розвитку вітчизняної юридичної науки. *Право України*. 2001. № 7. С. 130, 133.

Отже, **цивілізаційний підхід**, на думку Ю. М. Оборотова: «...дозволяє визнати природним розмаїття правових культур і державних інститутів як мозаїку світу, що розвивається, зберегти власну унікальність, використовувати досягнення різних цивілізацій, вести з ними культурний діалог, знаходити спільні правові рішення й організаційні засоби їх здійснення при взаємодії з іншими правовими системами і державами. Діалог, що розгорнувся, між цивілізаціями і культурами, виводить до формування парадигми партнерських відносин, заснованої на прагненні досягти взаєморозуміння, компромісу у формуванні «загальної мови», згоди думок і дій із протилежною стороною»³³.

Удосконалення методології визначається не тільки потребами сучасної юридичної практики. Воно пов'язане також з інтелектуальними інвестиціями у формі залучення новітніх технологій досліджень.

4. Історіографія дисципліни «Історія державної служби України»

В історичному контексті державна служба тривалий час отожнювалася з особою правителя та його оточенням, що відображено в працях філософів стародавнього світу — Конфуція, Платона, Аристотеля, Цицерона; у середні віки — Томи Аквінського, М. Лютера, Н. Макіавеллі, Т. Гоббса, Дж. Локка, Б. Спінози, Ф. Бекона; у період Реформації, Відродження та буржуазних революцій — Ш. Монтеск'є, Ж. Руссо, І. Канта, Г. Гегеля та ін.

У новітні часи державну службу починають трактувати як бюрократію — інструмент, за допомогою якого в конкретних соціальних умовах проводиться воля держави, що представлено в теорії М. Вебера про устрій суспільства. Але вивчення історії організації та діяльності інституту державної служби як самостійної дисципліни є порівняно новою сферою наукових пошуків для більшості країн посткомуністичного простору, у тому числі й України. Така ситуація зумовлена історичним контекстом існування нашої країни³⁴.

Важливими віхами у вивченні державної служби стали дослідження, здійснені М. Вебером, В. Вільсоном та Ф. Гудноу (єдиний ієрархічно побудований керівний центр із модернізації людської цивілізації і досягнення нею добробуту), Т. Парсонсом (власність системи, пов'язана з досягненнями її загальних цілей),

³³ Оборотов Ю. М. Філософія права і методологія юриспруденції. *Проблеми філософії права*. 2003. Т. 1. С. 41-43.

³⁴ Сьєрвін С. М. Вказ. твір. С. 59.

Г. Саймоном (неформальна організація), П. Блау, М. Крозьє (гуманізація організації), Д. Валдо та В. Остромом («чутлива» адміністрація), М. Фуко, Е. Гідденсом (елемент комунікації сучасного суспільства), К. Марксом (організм-паразит), Х. Мюнстербергом, М. Фоллетом (теорія людських відносин), Дж. Ст. Мілем, Г. Моска (технократичний менеджмент). Власні парадигми організації державної влади пропонували також І. Бентам, К. Ясперс та ін.

Але безпосередніх досліджень історії державної служби України у вигляді комплексної наукової роботи тривалий час не існувало. Водночас це не означає, що до цього питання вітчизняні науковці не зверталися. Майже будь-яке наукове дослідження державотворчих процесів чи розвитку системи державного управління органічно включає в себе ціле коло проблем, пов'язаних із функціонуванням інституту державної служби. Тож логічним уявляється звернутися до матеріалів з історії держави і права України, де вчені доволі чітко подають характеристику організації та діяльності органів державної служби нашої країни.

Підтвердження факту прийняття у добу Української Держави за часів гетьмана Павла Скоропадського перших законів, які вже у 1918 році закладали основу сучасної державної служби, стало поштовхом для відзначення у 2008 році 90-ї річниці запровадження державної служби в Україні, що було підтримано Президентом та Урядом України.

Наступним логічним кроком у вивченні історичних форм державного устрою власної країни, політичних систем і управлінської діяльності, традицій української адміністрації стала наукова тема «Історія державної служби в Україні», що з вересня 2008 року досліджується Інститутом історії України НАН України на замовлення Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу при Головному управлінні державної служби України.

Результатом ґрунтовного опрацювання наукової літератури з цієї тематики у бібліотеках і пошуку історичних документів в архівних установах стали «Нариси історії державної служби в Україні», презентовані широкому колу зацікавлених власною історією наприкінці 2008 року. Зібрані воедино відомості з організації 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 і, насамкінець, державної служби в незалежній Україні, здобули схвальні відгуки та визнання серед науковців, державних службовців, громадськості.

Справжній прорив у розвитку історії державної служби України було здійснено колективом науковців, об'єднаних спільним проектом, мета якого реалізувалась у виданні п'ятитомника «Історія державної служби в Україні» у складі двотомної монографії і тритомного збірника документів, що завершує розпочате у рамках науково-дослідної роботи вивчення власної історії і є спробою інтегрувати та впорядкувати історичні свідчення з історії зародження, розвитку та вдосконалення інституту державної служби на українських теренах протягом двох тисячоліть.

До складу авторського колективу цього проекту увійшли: О. Г. Аркуша, О. В. Бойко, Є. І. Бородин, С. В. Віднянський, П. П. Гай-Нижник, О. І. Галенко, 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, І. Г. Патер, 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. Відповідальні редактори: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій. Редакційна колегія: Г. В. Боряк, А. В. Вишневський, В. О. Крупина (відповідальний секретар), С. В. Кульчицький (керівник авторського колективу), В. М. Литвин, В. І. Луговий, О. С. Онищенко, Ю. С. Шемшученко.

У 1 томі зазначеної монографії було проаналізовано широкий спектр проблем, пов'язаних з державотворчим процесом, політико-адміністративним устроєм, організацією державного управління та діяльністю державних службовців у період зі стародавніх часів до часу створення та функціонування Західно-Української Народної Республіки.

Це п'ятитомне дослідження було підготовлено в рамках наукового проекту на замовлення Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, під керівництвом Головного управління державної служби України. 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 року № 817 р.

У рамках цього проекту у 2008 р. були видані «Нариси історії державної служби в Україні» (київське видавництво «Ніка-Центр», 536 с.).

Разом з тим, важливо зазначити, що для вивчення історії державної служби знадобиться і нормативно-правовий матеріал, без якого неможливо зрозуміти багато аспектів в історії державотворення.

5. Зв'язок дисципліни «Історія державної служби України» з іншими дисциплінами

Навчальна дисципліна «Історія державної служби України» є: 1) суспільно-політичною наукою, бо вона вивчає такі суспільно-політичні явища, як держава, її органи влади та їх взаємодія; 2) юридичною наукою, бо вивчає правові аспекти організації та діяльності органів державної влади та управління; 3) історичною наукою, оскільки вивчає державно-правові явища в їхньому історичному розвитку. У цьому контексті ми наголошуємо на існуванні реальних зв'язків цієї дисципліни з іншими науками та дисциплінами, і перш за все, хочемо назвати історичну науку (загальну історію), яка вивчає державу та органи державної служби в їх реально-історичній своєрідності, в їх конкретно-історичних проявах і значеннях. З цих позицій органи державної служби представляють дослідницький інтерес перш за все як особливі історичні явища, як історичні факти, як характеристика історії українського народу на певному етапі його життя.

Аналізуючи предмет дисципліни «Історія державної служби України», можна зробити висновок, що такі науки, як «Історія України», «Історія держави і права України», «Історія держави і права зарубіжних країн» є для неї базовими. Але можливо побачити взаємозв'язок нашої дисципліни і з іншими дисциплінами.

Якщо подивитись уважно на предмет вивчення дисципліни, ми помітимо, що він пов'язаний з такою наукою, як **юриспруденція**, яка вивчає право як особливу форму соціальних норм, окремі галузі права, історію держави і права, функціонування держави і політичної системи в цілому. Історично її виникнення пов'язане з появою і розвитком права.

Її історична, і юридична науки перебувають у різноманітних зв'язках і відносинах з іншими суспільними науками. Так, наприклад, **філософія** вивчає право і державу в контексті дослідження загальних закономірностей фізичного, соціального і духовного світу, буття і мислення і т. д. Філософське пізнання права і держави спрямоване на їх пізнання з позицій даної концепції філософії і філософського розуму. Це знаходить своє вираження у відповідних ідеях права і держави, в формулюванні їх розумових конструкцій і моделей.

Соціологія — як вчення про суспільство — розглядає право і державу в якості певних соціальних явищ у загальній системі інших соціальних явищ, які в сукупності є факторами його впровадження, функціонування, зміни і розвитку.

Тема міждисциплінарних зв'язків історичної та юридичної наук в цілому та їхніх складових частин має фундаментальне значення

у визначенні їхнього дійсного предмету і структури. Предметне і концептуальне збагачення наукової дисципліни за рахунок включення до широкої міждисциплінарної мережі та освоєння нових аналітичних можливостей відкриває нову перспективу власного розвитку. У той же час, якісне розширення власних предметних і аналітичних кордонів забезпечує перехід від статичної моделі інерційного розвитку дисципліни до динамічної моделі інтегральної юриспруденції у власному розумінні цього поняття і явища.

Аналізуючи місце та роль дисципліни «Історія державної служби України», важливо сказати, що однією з фундаментальних соціальних функцій історичного пізнання є формування історичної свідомості. Під історичною свідомістю розуміється сукупність уявлень суспільства в цілому і його соціальних груп окремо про своє минуле і минуле всього людства. Історична свідомість — це соціальна пам'ять. Від стану історичної свідомості залежить ступінь стабільності суспільства, його здатність до виживання в критичних обставинах і ситуаціях. Стала історична свідомість — найважливіший показник стабільності суспільства. У той же час, вибірковість окремих «зручних» для режиму історичних подій і фактів є свідомством кризи, що насувається. Криза історичної свідомості є вторинною в порівнянні з кризою суспільства і є наслідком останньої, але руйнування історичної свідомості може бути і результатом цілеспрямованих зусиль, злої волі і наміру. За таких обставин створюється інструмент культивування історичного безпам'ятства людей. Вбити пам'ять народу — значить вбити сам народ, перетворити його на раба. Не випадково гітлерівські фашисти в захоплених ними містах передусім прагнули зруйнувати і осквернити історичні пам'ятники.

Звернення до класичної теми «історична наука і праворозуміння» в контексті міждисциплінарних зв'язків пояснюється тією обставиною, що праворозуміння становить вихідну епістемологічну підставу визначення форм і структури дисциплінарних взаємодій і входження предмета і мови однієї дисципліни у предмет і мову іншої дисципліни, тобто визначення онтологічних і концептуальних умов використання аналітичної мови однієї наукової дисципліни в дослідженні предметних областей іншої наукової дисципліни, і навпаки.

У цьому плані утворення міждисциплінарних комплексів — це одночасно фундаментальна тема і проблема розвитку самої юридичної науки у цілому. Це питання розширення предмета і методів дослідження юридичної науки, або її нова онтологія і епістемологія, тобто нові аспекти існування і дослідження правової реальності і нова міждисциплінарна мова опису і пояснення державно-правових явищ і процесів.

Проблеми розвитку юридичної науки у системі певних версій розуміння права складають істотну частину теоретизування в області права. Кожна версія розуміння права кореспондує своє уявлення про нього. Кожна версія розуміння права передбачає розробку власної теорії права зі своїми категоріями і конструкціями, логікою побудови матеріалу й аргументацією. Доктринальна база дослідження права і держави лежить у межах позитивної і неопозитивної версій праворозуміння.

Позитивістськи орієнтована юриспруденція забезпечувала і продовжує забезпечувати її розвиток і відтворення в системі формально-аналітично закритої епістемології держави і права. Неопозитивістськи орієнтована юриспруденція шукає власну метафізику і будує свої визначення в широкому діапазоні підходів до розуміння онтологічних підстав і джерел нормативності права³⁵.

Класична юриспруденція, некласична юриспруденція, постюриспруденція — всі ці та інші можливі варіанти пояснення сенсу і призначення права висловлюють як історію, так і теорію розвитку самої юриспруденції. Це одночасно й історичні системи юридичних знань про право — міфологічні, знаково-символічні, раціонально-логічні, засновані на фундаментальних уявленнях про належне і неналежне у порядку відносин, і історичні системи репрезентацій різноманітних форм існування права — класифікацій та ідентифікацій, генеалогій і ритуалів, презумпцій та фікцій, концептів і практик юридичного сприйняття, переживання і ставлення до реальної чи уявної дійсності³⁶.

Для здобувачів вищої освіти ступеня «магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» роль дисципліни «Історія державної служби України» — дуже велика. Її ключову роль зумовлена її місцем у системі наук. Як наука, що вивчає загальні закономірності генезису органів державної влади, вона тісно пов'язана з теорією держави і права, історією держави і права зарубіжних країн, з галузевими юридичними науками, виходячи нерідко за межі суто історичних питань. Отже, як зазначав колись М. Г. Чернишевський: «Без історії предмета немає теорії предмета, а й без теорії предмета немає навіть думки про його історію, тому що немає поняття про предмет, його значення та межі»³⁷.

Разом з тим, доцільно наголосити, що визначення дисциплінарних меж має теоретико-методологічне значення як з точки зору

³⁵ Веденеев Ю. А. Юридическая наука: система и структура. *Гражданин. Выборы. Власть*. 2016. № 2—3. С. 21—43.

³⁶ Гаджиев Г. А. *Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности)*. Москва : Норма, Инфра-М, 2013. 320 с.

³⁷ Азаркин Н. М. *Всеобщая история юриспруденции : курс лекций*. Москва : Юрид. лит., 2003. С. 10.

змісту знання, так і з точки зору форми його концептуалізації. Виникає питання, де вони лежать? У предметі або в методах дослідження, або існують особливі критерії розрізнення та ідентифікації дисциплінарного статусу галузевих і комплексних наукових утворень? Відповідь на ці та інші питання полягає у визначенні фундаментальних підстав історичної та юридичної наук у цілому та їхніх складових одиниць.

Таким чином, логічним вбачається те, що дисципліна «Історія державної служби України», має зв'язок із такими дисциплінами, як: «Теорія організації та управління», «Основи державного і муніципального управління», «Адміністративне право», «Сучасні проблеми державного управління», «Історія держави і права України», «Історія України», «Історія держави і права зарубіжних країн», «Конституційне право» тощо. Враховуючи зміст та предмет дисципліни «Історія державної служби України», також можна бути впевненими у тому, що вона здатна допомогти дослідникам у їхніх майбутніх наукових розробках.

Література

1. Державна служба : підручник. У 2 т. Т. 1 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сergyogin (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. 372 с.
2. Сergyogin С. М. Мета, завдання та функції державної служби. *Кадрова політика та публічна служба*. 2013. № 1 (1), вересень. С. 58—65.
3. Brewer G. D. *Politicians, Bureaucrats and the Consultant*. New York : Basic Books, 1973. 318 p.
4. Історія Одеської школи права : навч.-метод. посіб. для студентів 1 курсу НУ «Одеська юридична академія» / М. Р. Аракелян, О. В. Горяга, Н. В. Єфремова, І. В. Корнієнко, Т. О. Остапенко, Л. О. Попсуєнко, Я. В. Шевчук. Одеса : Фенікс, 2015. С. 390.
5. Данильян О. Г., Тараненко В. М. *Філософія : підручник*. Харків : Право, 2010. 312 с.
6. Демидов А. И. О методологической ситуации в правоведении. *Известия высших учебных заведений*. Серия : Правоведение. 2001. № 4. С. 4—12.
7. Псевдонаучное знание в современной культуре : материалы круглого стола. *Вопросы философии*. 2001. № 6. 26 с.



ПЛАНИ ПРАКТИЧНИХ ЗАНЯТЬ до вивчення дисципліни «Історія суду і судочинства в Україні» з методичними вказівками

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ № 1

**Предмет дисципліни «Історія державної служби України»,
його завдання та історіографія**

П л а н

1. Поняття предмету дисципліни «Історія державної служби України».
2. Завдання та мета дисципліни «Історія державної служби України».
3. Поняттєво-термінологічний апарат історико-правового дослідження об'єктів дисципліни «Історія державної служби України».
4. Методи і принципи пізнання історико-правових явищ.
5. Історіографія дисципліни «Історія державної служби України».
6. Зв'язок дисципліни «Історія державної служби України» з іншими дисциплінами.

Методичні рекомендації

Практичне заняття викладач проводить в усній формі, дотримуючись встановленого плану. Воно починається з уточнення присутніх здобувачів, після чого оголошується тема практичного заняття, його мета та план. Назву теми, план та робочі записи здобувач повинен фіксувати у зошиті для вивчення цієї дисципліни. Здобувачі вищої освіти виступають із доповідями, які вони готували, у формі вільного повідомлення або повідомлення з презентацією. Після оголошення висновків викладач ставить питання та виправляє помилки в разі потреби. Після цього присутні учасники практичного заняття мають право додати інформацію до наведених матеріалів.

Для проведення практичного заняття здобувач повинен мати необхідні хрестоматійні матеріали до теми (наприклад, у вигляді

електронного ресурсу хрестоматії або актових матеріалів), які використовують у процесі дискусії, або для конкретизації доповіді чи коментарів.

Наприкінці заняття викладач може провести опитування здобувачів за матеріалами тестів для самоконтролю, які повинні бути заздалегідь відомими разом з планом практичного заняття, як один з його елементів. Також наприкінці заняття викладач робить загальний підсумок по темі, нагадує завдання на наступне заняття, надає рекомендації та пояснення щодо необхідної літератури і вписує до журналу отримані здобувачами оцінки.

В разі присутності на практичному занятті лише одного здобувача викладач може виступати в ролі його опонента для підтримки дискусії. Але в такому випадку присутній здобувач повинен розглянути усі питання теми.

Література

1. Баришніков В. М. Інститут державної служби. Проходження державної служби : навч.-метод. посіб. Київ : ІПК ДСЗУ, 2010. 140 с.
2. Боговіс Є. В. Історико-правові аспекти становлення інституту державної служби України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2017. Вип. 43, т. 2. С. 33—37.
3. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Одеса : НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
4. Державна служба : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Одеса : НАДУ, 2013. Т. 2. 348 с.

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ № 2

Органи державної влади та управління на Українських землях Великого князівства Литовського та Речі Посполитої

План

1. Двірцево-вотчинна система управління у Великому князівстві Литовському, її характеристика та структура до середини XV ст.
2. Пани-рада — дорадчий орган влади при Великому князі Литовському, її склад та повноваження.
3. Сейм — станово-представницький орган влади у Великому князівстві Литовському, причини виникнення, його різновиди, склад та повноваження.
4. Земські органи державного управління у ВКЛ та Речі Посполитій.

5. Канцелярія Великого князівства Литовського, її склад та роль у забезпеченні функціонування центральних органів влади і управління.
6. Міські рада, лава та канцелярія: їх склад і компетенція.
7. Права та привілеї державних службовців у ВКЛ та Речі Посполитій.

Методичні рекомендації

При підготовці до цієї теми ми пропонуємо звернути увагу на те, що у 40—60-х рр. XIV ст. більшість українських земель підпала під владу Польщі, Литви і частково Угорщини та Молдавського князівства. Майже 300 років, від другої половини XIII ст. до 1569 року, на карті Східної Європи існувало своєрідне самостійне державне об'єднання — Велике князівство Литовське, що має ще одну назву в історіографії цього періоду — Литовсько-Руська держава. Саме через те, що 90 % її території та населення складалося з князівств і земель колишньої Київської Русі та давньоруського етносу.

Політико-правові наслідки інкорпорації Галичини Польським королівством — неоднозначні й суперечливі. Негативним стало те, що Галичина у складі Польського королівства була роз'єднаною з українськими землями, які перебували у складі інших держав. Особливість організації управління Галичиною в складі Польського королівства полягала в тому, що формування і функціонування адміністративного апарату з 1434 до 1569 року здійснювалося виключно силами польської влади.

Польська держава здійснювала в Галичині відверту колонізаторську політику. Українське населення Галичини, зазнаючи порушень соціальних, національних, релігійних прав, змушене було підпорядковуватися введенню чужого польського права. Католицька шляхта повсюдно витісняла православних українців зі сфери адміністративного управління, виробництва, освіти, культури. Це сприяло полонізації галицького населення, поглибленню кризи української духовності та культури у XIV — першій половині XVI століть. До негативних наслідків інкорпорації Галичини Польським королівством відносимо також неможливість розвитку процесів українського державотворення, збереження власної національної держави.

Водночас Польське королівство часто було посередником у культурних зв'язках українського народу з народами західноєвропейських країн, йому належала роль «мосту» між Україною і Західною Європою — території, через яку в Україну проникали ідеї гуманізму та реформації. Вплив цих зв'язків на розвиток укра-

їнської культури був зумовлений головно тими прогресивними гуманістичними й освітніми тенденціями, які знаменували розквіт Відродження в Європі.

Литовці, опановуючи «руські» території, зі свого боку підпадали під безпосередні культурні впливи «руського елементу». Вони були змушені змінити свою віру і охрестилися у віру православну. Римо-католицька конфесія почала закріплюватись у статусі державної релігії в Литві з кінця XIV ст. Охрестившись, литовські великі князі брали собі руських дружин, переймаючи не тільки віру, мову і звичаї, а і право.

Слід також відзначити, що підпадаючи під вплив руської культури, литовські великі князі на захоплених україно-білоруських територіях не ламали там старовинного устрою і не заводили нових порядків, навпаки, вони урочисто і відверто підкреслювали в своїх привілеях поодиноким землям своє незмінне основне правило: «Ми новини не уводимо, а старини не рухаємо»³⁸. Через це саме і приєднання до Литовського князівства все нових і нових українських і білоруських земель відбувалося переважно не шляхом військових походів, а шляхом укладення договорів.

Таким чином були приєднані до Литви Київщина, Волинь, Поділля, земля Чернігово-Сіверська. Входячи у склад Великого князівства Литовського, землі ці зберігали свою самостійність, стару систему управління та право. Там, як і раніше, залишалися і їх місцеві князі Володимирового дому. Вся залежність цих князів від центру полягала головним чином у тому, що вони повинні були платити великому князю литовському данину — так звану «поденщину», і брати участь, за дорученням господаря, у військових походах. Таким чином, державна система Великого князівства Литовського, до підписання Люблінської унії, мала федеративний характер, де українські землі користувалися правом досить широкої автономії.

Разом з насадженням своїх намісників великі князі литовські починають втручатися потроху й у внутрішні справи поодиноких земель, і хоч землі ці управлялися на підставі своїх стародавніх звичаїв, сила і непорушність котрих урочисто стверджувалася великокняжими привілеями цим землям, але «господар його милість» вже далеко не завжди додержувався своїх обіцянок.

Отже, еволюція державного ладу Великого князівства Литовського мала два періоди: удільний, конфедеративний, з моменту приєднання старобілоруських і староукраїнських земель, князівств до другої половини XV ст., та земський, федеративний,

³⁸ Лашенко Р. Лекції по історії українського права. Київ : Україна, 1998. С. 177.

з моменту ліквідації останніх удільних українських князівств, Волинського і Київського, у другій половині XV ст. і до Люблінської унії 1569 року, коли під час об'єднання Польського королівства і Великого князівства Литовського утворилася нова держава — Річ Посполита.

У наукових колах існує така точка зору, що на початковому етапі (майже півтора століття років) Литовсько-Руська держава була особливого роду конфедерацією, де місцеві князівства перебували з центральною владою великого князя литовського в союзницьких відносинах і створювали своєрідний «союз держав».

Протягом другої половини XIV — першої половини XVI ст. на українських землях, які перебували під владою Великого князівства Литовського та Польщі, відбулися значні політичні та соціальні зміни. Литовсько-Руська держава, утворена литовським, українським та білоруським народами, все більше відчувала на собі політичний, релігійний та соціальний тиск сусідньої Польщі. Набирав сили процес диференціації соціальної структури суспільства, консолідації двох основних верств населення: селянства і шляхетства. Піднесення шляхти супроводжувалося запровадженням кріпосного права, посиленням кріпацтва.

Наприкінці XV ст. великий князь литовський вже не був самодержавним володарем. Згідно з привілейними грамотами 1413—1506 років його влада значно обмежувалась з боку пани-ради та спільного сейму. Так, наприклад, привілеї 1413, 1434 і 1437 років встановили межі великокняжої влади щодо особистого майна, державних повинностей, а також влади над удільними князями, панами, боярами, духовенством та міщанами.

Досліджуючи питання історії становлення такого органу влади у ВКЛ як **пани-рада** слід погодитися з думкою вітчизняних дослідників, які вважають, що на формування цього органу здійснили вплив як руські, так і германські традиції. На ранньому етапі формування пани-ради головну роль грали руські князі та бояри як помічники литовського князя. Тоді, на думку В. Каменецького, склад ради князь визначав заново для кожного засідання (це підтверджує й Е. Гудавічюс)³⁹. Тобто склад пани-ради був ситуативним. У подальшому, за часи Вітовта відмінно від руських традицій рисою стало поступове набуття радою частково спадкового характеру. Це говорить про появу на межі XIV — у першій половині XV століття у Великому князівстві Литовському спадкової аристократії та, відповідно, формування складу пани-

³⁹ Kamieniecki W. Wpływy zakonne na ustrój litewski. *Przegląd Historyczny. Serya II*. 1925. T. V (XXV). S. 166; Гудавічюс Э. История Литвы с древнейших времен до 1569 года. Москва : Фонд им. И. Д. Сытина : Baltrus, 2005. С. 94.

ради уже не тільки ситуативно, за розсудом великого князя, як це звично було для Русі, але й спадково.

Склад пани-ради за часи правління Олександра та Сигізмунда Старого включав:

- верхівку католицької церкви у Литві (єпископи Віленський, Луцький і Берестейський, Жмудський або Медницький, Київський);
- очільників місцевої влади — воєвод, старост, намісників Віленського, Троцького, Жмудського, Луцького, Смоленського, Полоцького, Городенського, Новогрудського, Вітебського, Підляського воєводств/намісництв, каштеляна віленського;
- найвпливовіших посадовців — канцлера, підканцлера, великого та польного гетьманів, маршалків земських, двірних та господарських, підскарбіїв земського та двірного, хорунжого земського та двірного, мечника;
- придворних — чашника та підчашіїв, кравчіїв, стольника та підстоліїв, підкоморія, ловчого, конюшого;
- аристократів — найбільших та найвпливовіших землевласників (постійно — 50 фамілій, епізодично — ще до десятка фамілій)⁴⁰.

Компетенція пани-ради при перших великих князях литовських також певною мірою нагадувала функції боярської ради Русі. Зокрема її члени брали участь в укладенні міжнародних договорів, доказом чого є вказівки в текстах договорів. Так, О. О. Малиновський наводить тому численні приклади: договори 1254, 1260, 1323, 1338 років з Тевтонським орденом містять вказівки, а подекуди й імена радників-бояр⁴¹. Отже, з моменту виникнення за часи князювання перших правителів Литви до 40-х років XV століття рада при великому князі литовському пройшла еволюцію від ситуативного зібрання князівських помічників, скликаного за волею князя, до дорадчого органу, склад якого включав удільних князів (а з ліквідацією удільних князівств — намісників), представників центрального апарату публічної влади, католицького духовенства. Узвичаєно було коло питань, які князь обговорював з радою: міжнародні справи, земельні пожалування та призначення на посади, здійснення королівського суду, винесення вироків, які затверджувались королем за скаргами шляхти, міщан, з порушень феодальних землеволодінь, обрання великого князя тощо⁴².

⁴⁰ Леонтович Ф. И. Спорные вопросы по истории русско-литовского права. Санкт-Петербург, 1893. С. 332—342.

⁴¹ Малиновский И. А. Рада Великого княжества Литовского в связи с боярской думой древней Руси. Ч. 2. Рада Великого княжества Литовского. *Известия Томского университета*. 1904. Кн. 23, вып. 1. С. 73—76.

⁴² Архив Юго-Западной России, издаваемый комиссией для разбора древних актов, состоящей при Киевском, Подольском и Волынском генерал-губернаторе.

Місця проведення засідань пани-ради не були чітко визначені в законодавстві. Вона засідала там, де, як правило, перебував князь, або у Вільні, або в іншому місці.

В період правління Казимира Ягеллончика пани-рада разом з князем укладає міжнародні договори, приймає рішення про оголошення війни та збір війська, надає згоду або підтверджує земельні пожалування та призначення на посади. Пани-рада виступає як представник та захисник інтересів Великого князівства Литовського, тоді як князь Казимир, будучи одночасно королем польським, у конфлікті інтересів двох держав стає на бік саме Польщі, великою є роль пани-ради в законотворенні. Так, її члени брали участь у підготовці цілої низки нормативно-правових актів.

У повному складі пани-рада ніколи не збиралась і не могла збиратись, адже її члени виконували різні урядові обов'язки, «радили та справовали» у воєводствах, брали участь у військових походах, посольствах тощо. Але зі збільшенням кількості членів пани-ради виділилася «таємна рада», члени якої стали зватися старшими панамі⁴³. Вони працювали на постійній основі, а пани-рада у повному складі скликала князем у потреби. Без їх згоди і схвалення він не мав права вирішувати основні питання державної політики.

За літописними і архівними джерелами за відсутності великого князя і його від'їзду до Польщі між ним і панамі радними йшло інтенсивне листування з приводу невідкладних справ, взаємних пропозицій і обміну думками, підготовки сеймів тощо.

Вже наприкінці XV ст. влада великого князя значною мірою обмежувалася пани-радою. Аналізуючи історію діяльності пани-ради С. Цушко зазначає: **«Порядок роботи пани-ради** не було визначено законодавчо, але існували стихійно складені звичаї розгляду справ. Отже, інституціоналізацію пани-ради Великого князівства Литовського як органу представництва можна представити як послідовність таких етапів: 1) XII століття — 1392 рік: дорадче за функціями, нерегулярно скликуване зібрання князів та бояр — помічників та соратників великого князя. Відчутний вплив на формування цього органу традицій Русі та Тевтонського ордену; 2) 1392—1492 роки: формування постійного складу ради та складання звичаєвого права, яке визначає її компетенцію та повноваження, порядок роботи. Посилення ролі ради у прийнятті загальнодержавних рішень у зв'язку з особливостями відправи князівської влади; 3) 1492—1569 роки: законодавче оформлення

Ч. II, т. 1. Постановления дворянских провинциальных сеймов в Юго-Западной России. Киев, 1859. С. 109—112, 144—151, 187—190.

⁴³ Петров И. В. Государство и право древней Руси. Санкт-Петербург : Изд-во Михайлова В. А., 2003. С. 25.

повноважень пани-ради та утвердження її складу, утвердження порядку роботи ради. Домінування пани-ради у прийнятті загальнодержавних рішень»⁴⁴.

З'їзди «всех князей и панов рад, як духовных, так и светских, и всех врядников земских и дворных стали зватись сеймами». Першу звістку про сейм в Литовській і Жмойтській хроніці датовано 1309 роком⁴⁵. Можливо, вони збирались і раніше.

Формування вального сейму Великого князівства Литовського відбувалося паралельно з інституціоналізацією пани-ради. Загальні збори пани-ради, в яких брали участь десятки її членів, нерідко іменувалися сеймами. Загалом більшість дослідників відносить становлення вальних сеймів на землях Великого князівства Литовського до рубежу XV—XVI ст. М. К. Любавський та О. О. Малиновський перший вальний сейм відносили до 1507 року, що відбувся під час війни з Московським царством, коли великий князь Сигізмунд змушений був просити всі стани литовсько-руського суспільства виділити гроші («субсидії») для найму війська⁴⁶. Цю думку поділяє і професор В. М. Єрмолаєв, який зробив висновок про пасивну і несистематичну участь шляхти у сеймах протягом XV століття⁴⁷.

Коло загальнодержавних питань, які виносилися на обговорення сейму, були досить широким і типовим для представницьких установ тогочасної Європи: оподаткування та бюджет, оборона країни та міжнародні справи, законотворення, укладення мирних та союзних договорів, врегулювання зовнішньополітичних відносин тощо.

Сейми збирались щорічно і могли засідати й за відсутності короля⁴⁸. Але вони не мали визначеного представництва. Крім вищих посадових осіб на сейм запрошувались великі землевласники, хто належав до «станів, сейму належачих». Серед учасників сеймів зу-

⁴⁴ Цушко С. Є. Інституціоналізація публічного представництва в українській державотворчій традиції (IX — середина XVII ст.): історико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2019. С. 122.

⁴⁵ Полное собрание русских летописей. Т. 32. Хроника Литовская, Жмойтская и Быховца. Москва : Наука, 1975. С. 33.

⁴⁶ Любавский М. К. Литовско-русский сейм: опыт по истории учреждения в связи с внутренним строем и внешнею жизнью государства. Москва : Университет. тип., 1900. С. 173; Малиновский И. А. Рада Великого княжества Литовского в связи с боярской думой древней Руси. Ч. 2, вып. 2. (1492—1569). Томск : Паровая типо-лит. П. И. Макушина, 1912. С. 107, 450—451.

⁴⁷ Єрмолаєв В. Вищі представницькі органи влади в Україні (історико-правове дослідження). Харків : Право, 2005. С. 59.

⁴⁸ Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. История государства и права Польши. Москва : Юрид. лит., 1980. С. 106—107.

стрічаємо прізвища князів Гольштинських, Гаштольдів, Радзивілів, Збараських, Острозьких, Чорторійських, Глинських та ін.⁴⁹

З середини XV ст. розширені сейми пани-ради набувають більш виразного й унормованого представницького характеру. Пов'язано це було з формуванням і функціонуванням нижньої ланки сеймів — **земських**, а з 1565 року і **повітових сеймиків**. Їх походження історики пов'язують з вічовою традицією на Русі, Литві і Польщі. На думку М. С. Грушевського, перехід руських земель під управу великокнязівського намісника мало позначився на їх самоуправі. Князі, бояри, міщани в справах місцевих «по давньому збираються на віча»⁵⁰.

Як слушно зазначив професор В. Єрмолаєв: «На земських сеймах вирішувались питання обрання (визнання) великого князя, земських урядників. У Київській землі князі, пани і земляне обирали й архімандрита разом з печерськими старцями. У Волинській — навіть ігумена самого поважного монастиря — Жидачівського. На цих же сеймах обговорювались і приймалися рішення із місцевих нагальних потреб, встановлювались правила, визначались терміни і розміри натуральних і грошових податків і зборів, організації ополчення, оборони землі, складались «ухвали», грамоти до великого князя, видавались шляхетські привілеї тощо. Місцеві сейми займалися і законодавчою роботою»⁵¹.

Разом з тим, панівні верстви Литви та Польщі проводили політику ліквідації самостійності українських земель у складі Великого князівства Литовського. Опір української князівсько-шляхетської опозиції був придушений, але незважаючи на несприятливі історичні умови, вікові традиції української державності не переривалися. Їхній подальший розвиток обмежувався місцевим самоврядуванням, зокрема в громадах та містах з магдебурзьким правом.

Державний апарат ВКЛ остаточно склався в другій половині XV століття. Його можна поділити на дві частини: центральний, який безпосередньо управляв урядом й 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 викристалізувала-

⁴⁹ Полное собрание русских летописей. Т. 32. Хроника Литовская, Жмоитская и Быховца. Москва : Наука, 1975. С. 63; Коцур А. П. Українська державність. Історія та сучасність. Чернівці : Золоті литаври, 2000. С. 39.

⁵⁰ Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / редкол.: П. С. Сахань (голова) [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1991. Т. 5. С. 11.

⁵¹ Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2006. С. 112.

ся з впливових магнатів, воевод, старост. Представницькі функції в державі виконував сейм, що почав набувати дедалі більшого значення з середини XV століття. До центральної частини належали близько трьох з половиною десятків урядів. За організацією їх можна виокремити в три групи: військовий апарат, канцелярія великого князя і двірські посади.

Найголовнішими урядовцями у війську були гетьман великий і гетьман двірський. Гетьман великий уперше згадується в 90-х роках XV століття⁵². Прийнято вважати, що першим гетьманом був православний князь Костянтин Острозький. Саме слово має тюрксько-мовне походження. Гетьман великий був головнокомандуючим збройних сил Великого князівства Литовського.

Що стосується **управління областями**, то тут існували такі посади: **воеводи, старости, намісники-державці, намісники і ті-вуни**. Воеводи і старости очолювали найбільші області, в XVI ст. дедалі частіше виступали і як керівники повітів, на які розділялися воеводства та землі. Що ж до намісників-державців, то вони теж очолювали повіти. І воеводи 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, воеводи приймали подорожуючих їхньою землею послів. У литовській державній практиці поширеним було явище, коли одна людина обіймала одразу кілька посад. Наприклад, князь К. Острозький був одночасно гетьманом великим, воеводою Троцьким, старостою Вінницьким і Брацлавським, а князь Д. Вишневецький — старостою Канівським і Черкаським.

Державний лад Речі Посполитої формувався з урахуванням історично-правових напрацювань у Польщі і ВКЛ. Центральне управління здійснювали король і вищі посадові особи. Однак королівська одноосібна влада невдовзі зазнала істотних обмежень. Велике значення в цьому процесі мали так звані Генрікові артикули, прийняті у 1572 р. у зв'язку з обранням королем Речі Посполитої французького принца Генріха Валуа. Згідно з артикулами Річ Посполита проголошувалася дворянською республікою на чолі з королем, що обирався. Король визнавав «вільну елекцію», тобто вільні вибори глави держави, відмовлявся від принципу успадкування трону, зобов'язувався не вирішувати питань війни і миру без урахування думки сенату, не скликати посполитого рушення (ополчення) без погодження з сенатом, мати при собі по-

⁵² Urzednicy centralni i dostojnicy Wielkiego ksiestwa Litewskiego XIV—XVIII w. Spisy. Kornik, 1994. S. 40.

стійну раду з 16 сенаторів, кожні два роки скликати сейм. Король також зобов'язувався зберігати територіальну цілісність Речі Посполитої і добиватися повернення втрачених ним та його попередниками провінцій. Артикули передбачали, що в разі, якщо король порушуватиме права і привілеї шляхти, остання має право відмовитися від покори королю⁵³.

Генрікові артикули значною мірою систематизували вузлові моменти державно-політичного устрою Польщі і всієї Речі Посполитої. Вони стали свого роду основним законом, склали рубіж в політичній історії Речі Посполитої. Викладена у них модель устрою проіснувала до поділів цієї держави у XVIII ст. Усі елекційні сейми, починаючи від 1575 р., проходили біля села Воля (за винятком сейму 1733 р., який відбувся біля села Каменя й обрав королем Фрідріха Августа), а коронаційні (окрім сейму 1764 р., який відбувся у Варшаві) — у Кракові.

За Люблінською унією 1569 р. законодавча влада передавалася **вальному сейму Речі Посполитої — парламенту країни обох народів**. Підтверджувалося, що *сейм складається з короля, сенату і посольської ізби. Король у сеймі, таким чином, ставав частиною шляхетського представницького органу і під час його засідань був тільки головою сенату*.

Роль сенату в складі вального сейму була більш значною, тому що ця інституція об'єднувала всіх вищих посадових осіб Речі Посполитої, а також воевод, каштелянів, католицьких єпископів. Сенатори в сеймі не голосували, а по черзі оголошували свою думку з того чи іншого питання. На цій підставі король або від його імені канцлер формулювали загальну думку сенаторів — «конклюдію» (висновок)⁵⁴.

Найбільш впливовою частиною вального сейму була **посольська ізба**. Цей орган державної влади ми по праву можемо назвати становим представницьким органом Речі Посполитої. До її складу входили 170 делегатів — послів від земської шляхти. Названі послы були справжніми представниками шляхти з місцевих осередків, яких обирали на земських сеймиках, і уповноважувались представляти інтереси цієї категорії населення під час роботи посольської ізби.

Компетенція вального сейму була широкою. Члени посольської ізби — нижньої палати вального сейму приймали закони, запроваджували нові податки, давали згоду на скликання посполитого рушення, визначали основні напрями зовнішньої політики.

⁵³ Єфремова Н. В. Інститут представництва (в політичному сенсі) в статутах Великого князівства Литовського 1566 та 1588 рр. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Одеса, 2009. Вип. 49. С. 161.

⁵⁴ Там само. С. 162.

Постанови сейму називались конституціями і оголошувалися від імені короля, але у згоді з сенатом.

Кожен зі шляхетських представників записувався до спеціального реєстру членів посольської ізби і мав право представляти інтереси виборців протягом одного року. Під час роботи посольської ізби усі її члени мали рівні права. Вони брали безпосередню участь в обговоренні законопроектів держави та усіх важливих питань загальнодержавного характеру. Кожен з послів мав у своєму арсеналі право накладання «вето» на законопроект, який обговорювали в парламенті. Життя, здоров'я, честь і гідність парламентарів захищались законодавством Речі Посполитої, навіть під час їхнього проїзду до столиці.

По закінченні роботи вального сейму його члени повинні були обов'язково донести до своїх виборців офіційні підсумки роботи сейму. Їх оголошували публічно, перед присутніми членами повітових сеймиків. Відсутні особи не несли покарання, однак не мали права ухилитися від виконання рішень сейму, які обов'язково вписували до гродських книг повіту.

Також доцільно пояснити ту немаловажну роль, яку відігравали **повітові сеймики**, що скликалися у воеводствах і були одним з яскравих проявів шляхетського самоврядування. Сеймики поділялися на кілька видів. Передсеймові сеймики збиралися за королівськими універсалами, а коли йшлося про сеймики стосовно сеймів конвокаційних, елекційних та коронаційних, то за універсалами примаса-інтеррекса. Вони обирали послів на сейм. Послам вручалися ухвалені цими сеймиками інструкції з переліком питань, вирішення яких вони повинні були добиватися на сеймі.

Елекційні (виборні) сеймики скликали своїми універсалами воеводи або каштеляни чи навіть підкоморії; сеймики визначали по чотири кандидатури на вакантні земські уряди — судді, підсудка і писаря, з 1588 р. й підкоморія, які воеводи рекомендували королю, котрий затверджував одну з чотирьох кандидатур. З утворенням у 1578 р. Коронного і у 1581 р. Литовського трибуналів щорічно у вересні відбувалися депутатські сеймики, на яких обирали делегатів (депутатів) до них. Від 1591 р. за королівськими універсалами збиралися післясеймові або реляційні (звітні) сеймики, на яких посли, обрані на передсеймових сеймиках, доповідали про роботу сеймів, з яких повернулися. На цих же сеймиках затверджувались ухвалені сеймами податки та визначався спосіб їх збирання⁵⁵.

У Статуті 1588 р. це закріплювалося так: «А обговорювати ті справи і потреби земські, які їм у тих листах наших і через по-

⁵⁵ Єфремова Н. В. Вказ. твір. С. 162.

сла нашого будуть повідомлені, не менше теж і про всі потреби того повіту і воєводства, говорити мають. І, прийшовши до одностайної думки, мають обрати послів своїх, а саме, від кожного вряду земського, скільки їх у тому воєводстві буде, по дві особи, і послати їх на сейм, ознайомивши і доручивши все, про що згідно з листами нашими господарськими і також у своїх потребах, радитися, обговорювати і вирішувати будуть, даючи їм права на тому такому вальному сеймі вирішувати і закінчувати ті справи, які їм на сеймику доручені і за інструкцією за печатками обивателів того повіту подані будуть. А послі земські місця і голоси свої повинні мати згідно з порядком воєводств і повітів, як місця, які вони зазвичай мають. А кожний з милості і повинності своєї до держави повинен на ті сеймики прибути. А хто б не прибув, під те все підлягає, що там вирішать. А сеймик повинен продовжуватися, але справи на ньому розглядатися не мають, тільки через чотири дні. Але приїжджати всі на сеймик повинні будуть першого дня, а місця і порядок засідання і подача голосів на з'їздах і сеймиках такий порядок має: воєвода, каштелян. А де каштеляна немає, маршалок того повіту, підкоморій, хорунжий, суддя, підсудок, війський, стольник, підстолій, писар земський, потім — врятники гродські, пани і інша шляхта»⁵⁶.

Організація та діяльність вальних сеймів та повітових сеймиків в Речі Посполитій була настільки важливою справою, що на законодавчому рівні вона теж була закріплена у III Статуті Великого князівства Литовського у 1588 р. у третьому розділі, в шостому артикулі⁵⁷. У ньому зазначалося: «Устауємо для ліпшого порядку у всіх справах і способах встановленні справедливості і оборони, щоб з волі всіх на сеймі потреби земські розглядалися і вирішувалися, аби навіки перед сеймом великим вальним, які маємо ми і нащадки наші завжди, коли в тому буде потреба державна, з порадою рад наших цього ж панства, листами нашими скликати повинні теж сеймики повітові, а саме на тих місцях і воєводствах, нижче тут написаних і постановлених, які сеймики також листами нашими будуть скликатися не на найближчий час і термін, а тільки за шість тижнів перед сеймом великим. А листи наші такі сеймові мають бути принесені з двору нашого до воєводств і староств судових і віддані до рук врядів гродських в терміни перед сеймиками тижнів за два. А вряд має ті листи розсилати через возних повітових до панів-рад, до княжат, панят, врядників земських і повітових і до інших станів народу шляхетського, до кого перед цим здавна листи сеймові з канцелярії на-

⁵⁶ Статуту Великого князівства Литовського : у 3 т. / за ред. С. Ківалова, П. Музиченка, А. Панькова. Одеса, 2004. Т. 3, кн. 2. С. 87.

⁵⁷ Там само. С. 86—87.

шої посилались, до домів їхніх мають носити. А для всіх взагалі, у містах, у містечках наших, на торгах і при костелах парафіяльних сповіщати і копії з листів наших прибивати. Таким же чином, як розсилаються листи наші воєнні, вряд гродський чинити має. А возні повітові повинні будуть з пильністю ті листи розносити під страхом покарання їх за те врядом гродським ув'язненням згідно з баченням своїм. Ці возні для таких послуг земських від служби воєнної вільні бути мають»⁵⁸.

Одночасно слід сказати, що в контексті політичного представництва Річ Посполита безумовно мала офіційних представників за кордонами країни. Послів міг уповноважити безпосередньо монарх, але частіше за все це робив вальний сейм, перед яким посли потім звітували⁵⁹.

Отже, з наведеного ми бачимо, наскільки ретельно була прописана справа підготовки проведення засідань у представницьких органах Речі Посполитої. Тут також слід сказати, що відповідальність за розсилку запрошень до участі у роботі сеймів і сеймиків на українських теренах покладалась на канцелярію Руської (Волинської) метрики (1569—1673), яка виконувала допоміжну роль між вальним сеймом та органами влади на місцях⁶⁰.

Щодо характеристики безпосереднього складу представників на зазначених сеймах і сеймиках, то у цьому ж шостому артикулі говорилося: «На ці сеймики мають з'їжджатися і бути там такі особи: єпископи, воеводи, каштеляни і врядники земські, князі, пани і шляхта, кожний у своєму воеводстві або повіті, а в землі Жмудській — єпископ, староста жмудський, каштелян, тивуни та інші врядники земські і лицарство, шляхта». Отже, як бачимо, склад представників яскраво свідчить про відсутність там селян, ремісників, незаможних прошарків міського населення держави, які не мали рівних політичних прав з аристократами в феодалній державі.

Робота сеймика проходила під керівництвом обраного шляхтичами маршалка за участі місцевої шляхти протягом одного дня. Сеймики зазвичай проводилися в адміністративних центрах воеводств — в костелах, церквах, що позитивно впливало на поведінку присутніх⁶¹. Перед сеймами проводилися також генеральні сеймики. На кожен з них з'їжджалися сенатори й обрані на сейм посли кількох воеводств.

⁵⁸ Статути Великого князівства Литовського. С. 86—87.

⁵⁹ Єфремова Н. В. Вказ. твір. С. 166.

⁶⁰ Кулаковський П. Канцелярія Руської (Волинської) метрики. Острог ; Львів, 2002. С. 6, 51.

⁶¹ Єфремова Н. В. Вказ. твір. С. 164.

Генеральний сеймик Великопольщі проходив у колі, Мало-польщі — в Новому Місті Корчині, Мазовії — у Варшаві. На цих сеймах узгоджувалися думки з питань, що виносилися на розгляд сеймів. У XVII ст. генеральні сеймики занепали.

Відповідно до магдебурзького права, у містах встановлювалася відносно єдина організація самоврядування на чолі з магістратом. Це був виборний орган, що складався з двох колегій — ради і лави. Правом вибору їх членів користувалися переважно католики, власники нерухомого майна. Найповніше організація самоврядування, згідно з магдебурзьким правом, функціонувала у м. Львові, а перша згадка про магістрат Львова датується ще 1382 роком⁶².

Мешканці міст і містечок самостійно утримували міську адміністрацію, сплачували податки духовенству. Сутність магдебурзького права полягала насамперед у тому, що воно надавало мешканцям міст і містечок значні права на самоврядування⁶³.

Керівником міської ради був бургомістр, який головував на засіданнях ради. Спочатку міськими радами керували спадкові війти, але поступово управління містом перейшло до ради, а один із радників отримував титул бургомістра вже через вибори. Його обирали радці. У королівських містах Руського воєводства результати виборів затверджував староста, а в приватновласницьких — власник міста. Часто ці посадові особи, а також власники міст самі призначали радців і бургомістрів⁶⁴. Діяльність ради обмежувалася війтом. Тому міське населення домагалася права самостійно його обирати. Цим правом міське населення Львова користувалося ще з XIV століття⁶⁵. **Міська рада** була третім головним органом міського самоврядування після війти і лави у галицьких містах і виконувала функції міської адміністрації, поліції, контролювала фінансові справи міста, здійснювала судочинство у цивільних справах, через яке вона конкурувала з міською лавою. Крім посередницької діяльності між загальнодержавними установами та міщанами, міська рада під керівництвом бургомістра повинна була не менше одного разу на тиждень сходитися в ратуші для вирішення важливих питань з життя міста, а також слідкувати за цінами на продукти харчування у місті, запобігати шахрайству в мірах і вагах під час продажу товарів, не дозволя-

⁶² Шараневич И. Стародавний Львов (от рока 1250—1350). Львов, 1861. С. 25.

⁶³ Щигел Р. Проблеми урбанізації Центральної Європи у XII—XVI ст. *Проблеми слов'янознавства*. Львів, 1990. Вип. 42. С. 16—22.

⁶⁴ Бардах Ю., Леснодорский Б., Пиетрчак М. Вказ. твір. С. 97.

⁶⁵ Кобилицький М. Магдебурзьке право в Україні (XIV — перша половина XIX ст.): історико-правове дослідження. Львів : Паіс, 2008. С. 201.

ти і викорінювати шкідливі і безчесні ігри — карти, кості тощо⁶⁶. У якості офіційних нормативних актів рада видавала обов'язкові для міщан статuti — **вількери**⁶⁷.

Виходячи зі змісту привілеїв на магдебурзьке право, в Києві мали формуватися органи міського управління за зразком Вільна. Однак периферійний відносно великокнязівської столиці Київ наприкінці XV — початку XVI ст. не міг уповні наслідувати таку організаційну модель. У ньому склалася дещо відмінна, спрощена структура управління, очевидно, подібна до таких міст, як Дорогичин чи Мінськ. Великим князем у привілеї Києву 1516 р. лише приблизно визначалися структура і сфера компетенції міської влади, переважно йшлося про те, що міщани мають право вільно обирати міський уряд.

В останній третині XVI — у першій половині XVII ст. у Києві «прижилася» типова модель міської ради на магдебурзькому праві. Щороку поспільство обирало міський уряд — нову раду — чотирьох радців правлячих, які щокварталу виконували функції бурми́стра.

Виборні міські урядники в Києві, як і в багатьох королівських містах Речі Посполитої, перебували на уряді один рік. Час виборів був сталим — вони відбувалися щороку за три тижні до Великодня. Присяга зобов'язувала радців зберігати вірність міській громаді, бути справедливими, розглядаючи судові справи, дбати про збагачення міста, не розголошувати міських таємниць. Вона складалася в соборній церкві — Успіня Пресвятої Богородиці Пирогощії. Практика присягання в культових спорудах (костелах, церквах) при вступі в міські уряди була характерна для більшості європейських міст, вона вказувала на сакральний характер події і вагу її для міщанської спільноти⁶⁸.

Право на вибори мали тільки осілі в місті міщани. Обираючи претендентів на посади радців, вони мали керуватися нормами магдебурзького права, викладеними в «Порядку міських судів у Короні Польській». Згідно з ними, радцями могли бути законнонароджені чоловіки віком від 25 років, що постійно мешкали у місті, середніх статків, з бездоганною репутацією, не лихварі⁶⁹.

Уряд синдика — юриста-правника, зобов'язаного обстоювати інтереси міста в земських, гродських, міських та духовних судах, а також перед королем, було запроваджено в Київському магі-

⁶⁶ Нариси історії архівної справи в Україні / за ред. І. Й. Матяш, К. І. Кайомової. Київ : КМ Академія, 2002. С. 80—81.

⁶⁷ Білоус Н. Київський магістрат XVI — першої половини XVII ст.: організація та структура влади. *Альманах соціальної історії*. 2003. Вип. 2. С. 24.

⁶⁸ Там само. С. 28.

⁶⁹ Там само. С. 28.

страті на початку 1638 р. До того часу інтереси міщан у судах представляли міські писарі або наймані прокуратори (адвокати) шляхетського походження⁷⁰. Київський синдик відстоював інтереси міста у земських, міських, духовних і вищих апеляційних судах Речі Посполитої.

Функції шафарів, тобто осіб, відповідальних за міський «скарб», його доходи та видатки, виконували окремі радці («месчане киевские скарбовые»), яким магістрат довіряв ключі від міської «скарбниці» («скрыни ратуши Києва»). Для збирання податків визначали осіб із числа радців і лавників, котрі складали відповідну присягу.

У Києві серед міських службовців згадується **ваговий** — людина, яка контролювала правильність використання міських ваг; **нічні сторожі** — стежили за порядком вночі та **кат**. Однак зосередження значних повноважень в руках міської ради, узурпація влади міською олігархією, зловживання посадами з корисливих мотивів спричиняли неодноразові конфлікти міських рад із населенням міст.

Конфлікт намагалися вирішити, створивши у 1577 році представницький орган міського населення, що називався по-різному в різних містах. Так, наприклад, у Львові, така структура отримала назву **гмінна палата** — **колегія «40 мужів»**. До її складу порівну ввійшли представники ремісників і купців. Колегія засідала раз на квартал у ратуші, але могли відбуватися й позачергові засідання. До її компетенції зазвичай належали контрольні і дорадчі функції щодо фінансів і господарської діяльності міста. Без згоди колегії не можна було встановлювати нових податків, зборів, виплат контрибуції тощо. Очолював колегію регент або маршалок, якого почергово обирали у місті.

Допоміжним органом у роботі уряду будь-якого міста в період Середньовіччя і раннього Нового часу була **міська канцелярія**. Її організація пов'язувалася безпосередньо з діяльністю міських судових і адміністративних органів. Виникнення міської канцелярії в Києві поєднується з початком формування органів міського самоврядування після надання Києву магдебурзького права великим князем литовським Олександром у 1498 р. На початок її діяльності частково вказують згадки у джерелах про вїйта, бурмистрів і радців (1499 р.)⁷¹, а головне — відомості щодо наявності міської печатки у 1500 р.⁷²

⁷⁰ Кобилицький М. Магдебурзьке право в Україні. С. 221.

⁷¹ Акты, относящиеся к истории Западной России. Санкт-Петербург, 1846. Т. 1, № 170. С. 194—195.

⁷² Антипович К. Є. Київська міська печатка. Ювілейний збірник на пошану академіка Д. І. Багалія. Київ, 1927. С. 825—830.

До основних функцій канцелярії будь-якого самоврядного міста входило:

1) у сфері управління й організаційних справ: протоколювання засідань міського уряду, а також спільних зібрань магістрату і попільства, у яких брав участь міський писар; провадження кореспонденції — місцевої і закордонної дипломатичного, політичного, торговельного характеру; редагування і копіювання документів; опіка над міським архівом;

2) у сфері законодавчих і судових справ: реєстрація, копіювання (дублювання) текстів міських привілеїв, редагування постанов (ухвал) міського уряду; оформлення протоколів судових справ, що входили до його компетенції;

3) у сфері адміністративно-господарській та фінансовій: реєстрація міських жителів, прийнятих до міського права, майнових актів, заповітів; ведення міських книг та книг доходів і видатків міста⁷³.

Виходячи зі змісту наявних документів, що відображають діяльність міської влади Києва, можна припустити, що ці функції мала виконувати і київська міська канцелярія.

На чолі міської канцелярії в містах ВКЛ і Речі Посполитої стояв **писар**. Він уважався одним із найважливіших міських урядників. До його функцій належали: ведення міської канцелярії, протоколювання засідань ради, на яких він мав, очевидно, дорадчий голос⁷⁴.

До його обов'язків входили: присутність на засіданні лавників і лавничого суду, реєстрація у ратушних книгах скарг потерпілих, показань свідків, висновків слідчих, редагування текстів актів, видача копій документів із цих книг та засвідчення їх міською печаткою, складання текстів цивільних угод та ін. Писар особисто брав участь у міських посольствах, зокрема до королівського двору, воеводи, інших міст. Вступаючи на уряд, він обов'язково складав присягу на вірність міському уряду й усій громаді міста⁷⁵. Міські писарі були достатньо освіченими й підготовленими в галузі права. На відміну від польських міст, де писарі могли продовжувати кар'єру в органах міського самоврядування, в Києві такої практики не існувало.

⁷³ Білоус Н. О. Функції та основні напрями діяльності Київського магістрату XVI — першої половини XVII ст. *Український історичний журнал*. 2005. № 5. С. 15—17.

⁷⁴ Білоус Н. О. Київська міська канцелярія XVI — першої половини XVII ст. (до питання про реконструкцію). *Записки НТШ*. Львів, 2006. Т. ССЛІІ. С. 495.

⁷⁵ Грааля И. Дьяки и писари: аппарат управления в Московском государстве и в Великом княжестве Литовском (XVI — начала XVIII в.). *От древней Руси к России нового времени* : сб. ст. к 70-летию А. Л. Хорошкевич / сост. А. В. Юрасов. Москва, 2003, С. 153.

Окрім писаря, в київській міській канцелярії впродовж тривалого часу існувала ще й **посада дяка**, який виконував **функції нотаря** (писця). Функціонування посади дяка у великокнязівській та міських канцеляріях було характерним явищем для литовської доби. Відомо також, що в першій половині XVI ст. акти приватно-правового характеру, засвідчені підписами київських міських урядників, іноді замість писарів і дяків підписували священники тієї чи іншої церкви, на території чия парафії відбувався акт купівлі-продажу міської нерухомості⁷⁶.

Міська канцелярія виконувала таку функцію, як видача на вимогу міщан потрібних їм виписів із ратушних книг, копій королівських привілеїв, уписаних до цих книг⁷⁷. Такі виписи, а також інші акти публічного та приватноправового характеру, що оформлялися в міській канцелярії, сьогодні складають її спадщину.

Література

1. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 1 / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 544 с. URL: <http://resource.history.org.ua/item/0002148>
2. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 3. Документи і матеріали. V ст. до н. е. — 1774 р. / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; упоряд.: Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко, Ю. А. Мицик [та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії України НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 656 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002236
3. Білоус Н. Київський магістрат XVI — першої половини XVII ст. : організація та структура влади. *Альманах соціальної історії*. Київ, 2003. Вип. 2. С. 23—39.
4. Білоус Н. О. Київська міська канцелярія XVI — першої половини XVII ст. (до питання про реконструкцію). *Записки НТШ*. Львів, 2006. Т. CCLII. С. 495—519.

⁷⁶ Грааля И. Дьяки и писари: аппарат управления в Московском государстве и в Великом княжестве Литовском (XVI — начала XVIII в.). С. 155.

⁷⁷ Білоус Н. О. Київська міська канцелярія XVI — першої половини XVII ст. (до питання про реконструкцію). С. 517.

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ № 3

Політико-адміністративний устрій Запорозької Січі та України-Гетьманщини (XVI–XVII ст.)

План

1. Становлення Запорозької Січі та її політико-адміністративний устрій.
2. Владно-адміністративний устрій запорозьких паланок.
3. Державна військова служба Війська Запорозького.
4. Структура козацького врядування центрального рівня.
5. Структура козацького врядування місцевого рівня
6. Впровадження триступеневої системи управління в Україні-Гетьманщині: причини та загальна характеристика.
7. Інституціоналізація правового статусу службовців в Україні-Гетьманщині.

Методичні рекомендації

Готуючись до цієї теми, доцільно звернути увагу на те, що Визвольна війна українського народу під проводом Б. Хмельницького закінчилася звільненням з-під влади Польщі і відродженням Української держави. Процес юридичного оформлення відродження української державності безумовно пов'язаний із підписанням Зборівського мирного договору 1649 між Військом Запорозьким і Польщею. Документ формально підтверджував козацькі права і привілеї. Козацький реєстр збільшувався до 40 тис., хоча фактично козаків було в кілька разів більше. Під козацьке управління на чолі з гетьманом Б. Хмельницьким переходили воєводства Київське, Брацлавське й Чернігівське.

Надаючи оцінку розвитку української держави у повоєнні роки, слід звернути увагу на центральні та місцеві органи влади й управління Гетьманщини. Тут бажано коротко сказати про адміністративно-територіальну організацію України-Гетьманщини. Слід погодитись з думкою Я. Дашкевича, який зазначив, що: «В ході Визвольної війни територія України була вперше оформлена Зборівським договором 1649 року, відповідно з яким України обіймали три воєводства: Київське, Брацлавське та Чернігівське. Після визволення вони були поділені на 16 полків та 272 сотні. У 1650 році кількість полків виросла до 20»⁷⁸.

Аналізуючи адміністративно-територіальний поділ визволеної з-під польської влади території, професор П. П. Музиченко пи-

⁷⁸ Дашкевич Я. Гетьманська Україна: Полки. Полковники. Сотні. Лівобережжя. *Пам'ятки України*. 1990. № 2, 3.

сав, що: «Полково-сотенний устрій був істотним елементом української державності. І хоча полки як військові одиниці існували в багатьох державах, але тільки в Україні полково-сотенна організація війська була взята за основу державного територіального устрою. Вже починаючи з літа 1648 року, полки та сотні як територіальні одиниці включали до себе все населення, що проживало в їхніх межах, і на нього розповсюджувалася влада полкових та сотенних урядів. До 1654 року звільнена територія охоплювала Лівобережжя, Правобережжя, крім Волині та Галичини, і значну частину земель на Півдні (приблизно 200 тис. кв. км). На час укладення українсько-російського договору 1654 року Україна була незалежною державою, що мала свою державно організовану територію. Березневі статті 1654 року юридично затвердили цей факт»⁷⁹.

Ще на початку Визвольної війни вищим органом влади стала **Військова рада Війська Запорозького**. В цьому проявився зв'язок між органами державної влади, які формувалися, і військово-адміністративним ладом Запорозької Січі і відбивалось те, що національно-державне самовизначення України здійснювалося в умовах збройної боротьби. **До компетенції Військової ради** входило вирішення найважливіших державних питань як воєнних, так і політичних: вона вибирала гетьмана і генеральний уряд і мала право їхнього усунення, вирішувала всі питання зовнішньої політики, відсилала посольства, приймала послів, здійснювала правосуддя. Право на участь в ній мали всі козаки. З падінням ролі Військової ради зростає значення старшинських рад.

У повоєнні часи більш чітко сформувалася **трюхступенева система управління, яка складалася з: генерального, полкового та сотенного урядів**⁸⁰. Генеральний уряд був **вищим розпорядчим, виконавчим та судовим органом держави**. Він обирався Військовою радою і очолював всю систему управління як постійно діючий орган. Очолював Генеральний уряд гетьман: як глава держави, вищий суддя, верховний головнокомандуючий та законодавець, оскільки він видавав універсали — нормативні акти, обов'язкові для виконання на всій території України⁸¹.

Гетьмана вибирали із військового стану, але була вимога, щоб він був з українського народу⁸². Гетьманська влада на початково-

⁷⁹ Музиченко П. П. Історія держави і права України : навч. посіб. Вид. 6-те. Київ : Знання, 2008. С. 173.

⁸⁰ Історія держави і права України : у 2 т. / за ред. А. Й. Рогожина. Харків, 1993. Т. 1. С. 202.

⁸¹ Кульчицький В., Настюк М., Тищик Б. Історія держави і права України. Львів, 1996. С. 81.

⁸² Слабченко М. Е. Центральные учреждения Гетьманщины. Одесса, 1918. С. 39—40.

му етапі свого оформлення не визначалася будь-яким документом, але з часом вона почала обмежуватися «гетьманськими статтями», які укладалися з російським царем. Терміни перебування гетьмана на посаді не встановлювалися.

Влада гетьмана не поширювалася на Запорозьку Січ і Слобідську Україну, бо вони безпосередньо підлягали органам Російської держави. Проте між Лівобережжям — Гетьманщиною, Слобідською Україною і Запорозькою Січчю існували економічні, політичні та культурні зв'язки, які зміцнювали свідомість українців у тому, що вони є представниками єдиної народності та єдиної території⁸³.

Обсяг повноважень гетьмана був досить значним. У внутрішніх справах йому спочатку належала законодавча, виконавча та судова влада. Відповідно до цього гетьман називався «верхній володар і господар отчизни нашої», «зверхніший властитель», «гетьман Войська Запорозького», «Гетьман військ его царського пресветлого Величества Запорожского обоих берегов Днепра».

Як законодавець, глава та офіційний представник України гетьман підписував важливі нормативні акти, в першу чергу гетьманські статті. Будучи головним адміністратором, він особисто розпоряджався землею, що належала усьому козацькому війську. Гетьман керував збиранням податків і розпоряджався державними військовими скарбами, що призвело врешті-решт до зловживань. Згодом була заснована посада генерального підскарбія, котрий видав військовою казною. Згодом повноваження гетьманів — наступників Б. Хмельницького поступово звужуються.

Розпорядження гетьмана оформлялись у формі гетьманських універсалів. Гетьманські універсали мали певний диплом. У верхній частині універсалу ставилось ім'я і титул гетьмана, що видав його, далі вказувалося, кому адресовано універсал, викладався зміст розпорядження, попереджалося про кару за його невиконання. В кінці універсалу проставлялися дата і місце видання документа, а також особистий підпис гетьмана. До універсалу прикладалася гетьманська печатка.

Право займати державні посади у Гетьманщині належало українцям і становило привілей шляхетського військового стану. Державні посади займали на підставі обрання шляхом вільного голосування. Кандидатами на посади могли бути «люди заслужені, гідні, добрі і вірні». Іноземці та люди простого стану на це не мали права. Обраний на посаду складав присягу і обіймав її довічно. Звільнити можна було його лише за вироком (декретом) суду або на його особисте прохання. В останньому випадку урядовця

⁸³ Історія держави і права України : у 2 т. Київ, 1996. Т. 1. С. 245.

звільняли «з належною пошаною та підвищенням у ранзі». В колегіальних установах урядовці обіймали місця за старшинством їх посад. Пізніше, упродовж XVIII ст., права генеральної старшини у вирішенні державних справ Гетьманщини поступово обмежувалися заходами російського уряду. У процесі впровадження обмежень російським царизмом державних прав Гетьманщини генеральна старшина втрачає свої функції, а на початку 80-х років XVIII ст. перестає існувати.

Як і в Запорозькій Січі, члени генеральної старшини очолювали окремі галузі управління.

Генеральні судді розглядали судові справи осіб генеральної або полкової старшини, а також осіб, які вчинили державні злочини проти Московської держави або Гетьманщини. Ці судді здійснювали не тільки правосуддя, а й нагляд за виконанням указів, статей, універсалів⁸⁴.

Генеральний бунчужний — це виборна службова особа, що обіймала одну з найвищих урядових посад у Гетьманщині XVII—XVIII ст., член генеральної старшини. До обов'язків генерального бунчужного належало берегти і захищати у воєнні часи бунчук — символ гетьманської влади. Під час воєнних дій керував відділами козацького війська. Генеральний бунчужний виконував важливі доручення гетьмана щодо судових справ, дипломатичної служби⁸⁵.

Генеральний обозний — вища службова особа державної адміністрації у Гетьманщині в XVII—XVIII ст. Він вважався першою особою після гетьмана. Керував військовою артилерією, відав постачанням гетьманського війська, виконував дипломатичні доручення гетьмана⁸⁶.

Генеральний осавул — це член генеральної старшини, вища службова особа державної адміністрації у Гетьманщині XVII—XVIII ст. Генеральних осавулів було двоє — старший і молодший — підосавульний. Старший генеральний осавул був охоронцем гетьманської булави. Генеральний осавул був найближчим помічником гетьмана у військових питаннях, розслідував тяжкі злочини, брав участь у переговорах з іноземними послами, виконував обов'язки наказного гетьмана. Він здійснював інспектування війська, вів козацькі списки, брав участь у роботі Генеральної військової канцелярії.

Генеральний писар — член генеральної старшини, вища службова особа, яка вела справи гетьманського уряду у Гетьманщині в XVII—XVIII ст.; іноземці називали його канцлером. Генеральний

⁸⁴ Бойко І. Й. Держава і право Гетьманщини : навч. посіб. Львів, 2000. С. 20.

⁸⁵ Там само. С. 20—21.

⁸⁶ Там само. С. 21.

писар керував діяльністю Генеральної військової канцелярії, приймав іноземних послів, брав участь у виробленні умов міжнародних договорів, вів дипломатичне листування і зберігав державну печатку⁸⁷. Вперше Генеральна військова канцелярія згадується у документах 1650 року, але місце її дислокації не було постійним. Професор І. Крип'якевич називає такі міста, як Чигирин, Батурін та Глухів⁸⁸. У другій половині XVII ст. усе діловодство велося переважно українською мовою.

Генеральний підскарбій — вища службова особа державної адміністрації у Гетьманщині в середині XVII—XVIII ст., член генеральної старшини. Відав державною скарбницею, прибутками, витратами державних коштів. Він очолював збори податків, встановлював мита. Генеральний підскарбій стояв на чолі Генеральної скарбової канцелярії — найвищої фінансової установи гетьманського уряду 1723—1781 років. Генеральна скарбова канцелярія займалася збиранням податків з населення, відала військовим скарбом, контролювала державні прибутки та видатки, наглядала за будівництвом укріплень. Знаходилась вона у Глухові⁸⁹.

Полково-сотенне управління. Основу організації системи місцевих органів військово-адміністративних органів становила проведена Б. Хмельницьким адміністративна реформа, поділ на воєводства було замінено на полки і сотні. Місцеві органи влади склалися з двох ланок:

- 1) полкових рад і полкових старшин;
- 2) сотенних рад і сотенних старшин.

Полк як адміністративно-територіальна одиниця являв собою територію з містом або містечком у центрі. До складу Гетьманщини входило 10 полків (адміністративно-територіальних одиниць): Стародубський, Чернігівський, Ніжинський, Прилуцький, Київський, Гадяцький, Переяславський, Лубенський, Миргородський і Полтавський. На території полку функціонували полкові ради як органи місцевої влади, а військове, адміністративне управління і судові функції здійснювала полкова старшина у складі полковника, одного або двох осавулів, судді, писаря, хорунжого⁹⁰.

До обов'язків *полкової старшини* належало керівництво полком як військовою одиницею. Полкова старшина, насамперед полковник, відповідала за озброєння і спорядження, керувала пол-

⁸⁷ Бойко І. Й. Держава і право Гетьманщини. Львів, 2000. С. 21.

⁸⁸ Крип'якевич І. Студії над державою Б. Хмельницького. *Записки НТШ*. Львів, 1925. Т. 138—140. С. 80. URL: <http://irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item/UKR0006579>

⁸⁹ Бойко І. Й. Держава і право Гетьманщини. С. 21.

⁹⁰ Козаченко А. До питання про місцеві органи влади України др. половини XVII ст. Влада полковника. *Вісник Академії правових наук України*. 1999. № 3 (18). С. 54—63. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/4522>

ковим обозом та полковою артилерією. Вона відала також мобілізацією полку, спорядженого у похід, і водночас безпекою від татарських набігів. Полковий обозний, осавул та хорунжий виконували військові функції у межах полку. Під час військових походів вони очолювали окремі загони.

Полковий обозний відав артилерією та полковим обозом, командував полком, а у випадку відсутності полковника діяв як наказний полковий. *Два полкові осавули* були безпосередніми помічниками полковника у військових справах. У їх віданні знаходилися списки козаків полку, вони очолювали стройову та бойову підготовку козаків, контролювали їх спорядження і забезпечення, а під час війни були командирами окремих полкових команд.

Хорунжий був охоронцем великого полкового стягу, під його керівництвом велася листування з козацькими властями. Посади полкової старшини, як і полковників, формально вважалися виборними, але насправді кандидатури на них визначав гетьманський уряд під контролем царського уряду. До складу полкової канцелярії входили також «прочие служители». За своїми заняттями вони поділялися на дві групи: канцеляристів і військових служителів. Серед останніх були *довбишиї, сурмачі, цирюльники, польові сторожі, пушкарі* тощо.

Полковий старшина розпоряджався військовим земельним фондом полку, роздавав полковій старшині, монастирям і містам колишні польські землі, села, млини, завідував збором податків, забезпеченням порядку на території полку.

Полки поділялися на сотні. Як і полк, сотня мала свій адміністративний центр — місто, містечко або село. Сотня об'єднувала близько 10 куренів (по 10-40 козаків), кожен з яких очолював виборний курінний отаман. Назва сотні переважно походила від назви населеного пункту, де був розташований сотенний центр, але іноді, особливо на ранніх етапах існування козацької держави, — від прізвища чи імені (рідше) сотника чи організатора сотні⁹¹. На чолі сотні стояв сотник, котрий обирався козаками даної сотні. Але пізніше їх стали призначати полковники на свій розсуд. *Сотник* здійснював адміністративне та військове керівництво сотнею.

Сотенна старшина керувала сотнею як військовою одиницею: складала списки козаків сотні, відала сотенною артилерією, озброєнням козаків, їх спорядженням, відрядженням у походи, організацією охорони сотні. Склад сотенної старшини та обов'язки

⁹¹ Губань Р. Полк та паланка як адміністративно-територіальні одиниці на українських землях у XVII—XVIII століттях. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 5. С. 28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2013_5_7

кожного зі старшин були аналогічними полковим органам. До сотенної старшини належали: *сотник, осавул, хорунжий, писар*. Сотник після призначення на посаду отримував як символ своєї влади сотенну хоругву, яка зберігалася в церкві, а під час походу перевозилася з сотнею.

Міське і сільське населення куреня як найнижчої військової одиниці підлягало міському та сільському отаманові. Спочатку посади курінного та міського отамана були виборними, а пізніше їх стали призначати сотенні, полкові та гетьманські урядовці. Курінний отаман складав списки куреня, збирав козаків у похід, здійснював нагляд за станом їх спорядження⁹².

Міське управління. Органи міського управління у всіх містах і містечках були різними. У перші повоєнні роки почали відновлювати практику використання магдебурзького права і, відповідно до нього, магістратські міста. Отже у Гетьманщині самоврядування на основі магдебурзького права було поновлено у Києві, Ніжині, Чернігові, Переяславі, Глухові, Стародубі, Новгороді-Сіверському, Полтаві, Гадячі, Батурині та ін. Вони називались магістратськими або привілейованими на відміну від всіх інших міст і містечок, що називалися ратушними⁹³.

У великих містах управління здійснювали магістрати, в малих, але привілейованих — отамани. У звичайних містах управляли городові, яких обирали, а в селах — сільські отамани. До магістратського міського управління входили бургомістри (4—6 осіб), райці, лавники на чолі з війтом. Обраних війтів затверджував гетьман. Війта м. Києва затверджував російський цар. Ратушні міста також очолювали війти. Помічником війта був бургомістр. Райців і лавників у ратушних містах не було.

Всі посади міського управління, починаючи з посади міського війта, були виборні. Вибори відбувалися щороку на зборах українських міщан, цехових і всієї міської громади. Кандидатів на посади міського управління обирали «вільними голосами з числа постійно проживаючих у місті міщан, не молодших за 25 років і не старших за 70 років, сумлінних, розсудливих, доброї поведінки, а де можливо, то і освічених, в правах смілих, в шлюбі народжених, не лихварів, не перелюбів, не іновірів і не чужинців, ні в чому не підозрюваних і в усьому гідних»⁹⁴.

Війт як начальник міста здійснював керівництво містом за порадами міської ради і знатних міщан. Він також контролював на-

⁹² Любченко М. Малорусский полк в административном отношении. Одесса, 1909. С. 27.

⁹³ Дядиченко В. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII — початку XVIII ст. Київ, 1959. С. 181—190.

⁹⁴ Там само. С. 211—214.

лежне виконання повноважень міських служб, приймав усіх громадян, які приходили за консультаціями чи зі скаргами, захищав інтереси вдів і сиріт тощо. Важливим органом міського управління була міська рада, яка проводила засідання кожного дня, крім свят, здійснювала нагляд за порядком у місті, точністю мір, ваги, самостійно встановлювала ціни на товари, продукти харчування і напої тощо⁹⁵.

Крім цих виборних посад, при магістратах були ще такі **службові особи: писар, комісар, городничий**, який здійснював загальний нагляд за порядком у місті, зокрема за станом місць ув'язнення. У містах існувала посада і міського отамана. Він входив до складу міської або сотенної старшини і повинен був підтримувати й охороняти порядок у місті. Зі зміцненням влади генеральної, полкової та сотенної старшини функції органів міського управління обмежуються. Гетьмани, полковники і сотники порушували права місцевих органів і вимагали покори від міського населення.

Одночасно з козацькою старшиною у справах міської влади втручалась і царська влада. Політика органів військово-адміністративного управління козацтва стосовно місцевої влади була спрямована на покору її українським феодалам, козацькій старшині. Органи міського управління опинились у козацької старшини і міських багатів — купців та міщан. Утримання й особисті прибутки всіх службовців міських органів управління лягли важким тягарем на трудове населення.

Органи військового управління. Українське козацьке військо було становою армією. Термін «армія» вживається не в сучасному розумінні, а в значенні «військо». Доступ до нього мали лише козаки. Володіючи спадковими землями, вони звільнялися від загальних податків та повинностей, одержували право займатися промислами і торгівлею, користувалися привілеєм пропінації (вільна торгівля спиртним) і підлягали особливій козацькій юрисдикції. Наділене такими правами і привілеями, козацтво повинно було відбувати військову службу на власному утриманні, нести варту на прикордонних форпостах та брати участь у їх спорудженні.

На підставі усього наведеного можна побачити, що ознаками тогочасної української держави були: наявність території, на яку поширювалася влада гетьмана; наявність адміністративно-територіального поділу на полки, сотні, курені; наявність публічної влади, тобто офіційного керівництва суспільством, що здійснювалося спеціальними органами від його імені; наявність власної системи

⁹⁵ Дядиченко В. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII — початку XVIII ст. Київ, 1959. С. 240.

права; наявність власних збройних сил — козацького війська; наявність своєї податкової системи; наявність державних символів — хоругва, печатка, інші гетьманські клейноди; наявність суверенітету, зокрема здійснення самостійних міжнародних відносин; подібність мови, інших культурних цінностей.

Була встановлена **офіційна назва козацької держави — Військо Запорозьке**, яка існувала впродовж 1648—1783 рр. Наголошено, що тогочасний український народ називав цю державу Україною, Гетьманщиною, а російський уряд уникав вживання назви держави Гетьманщина і в офіційних документах називав її Малоросією. Столицями Гетьманщини в різні періоди були міста Чигирин, Гадяч, Батурин, Глухів.

Український дослідник В. Горобець, характеризуючи особливості організації та функціонування політичної системи на українських землях у другій половині XVII — до середини XVIII ст., стверджує, що у ті часи існувала поліваріантність політичних моделей та різновекторність їх еволюції. Так, політичний устрій українських земель, підпорядкованих гетьманові — Гетьманат (самоназва — Військо Запорозьке, а сучасна історіографічна назва — Українська козацька держава), увібравши в себе досвід функціонування військово-політичної організації Запорозької Січі, у процесі розвитку набув чимало специфічних ознак, які різнили його від свого прообразу, а також моделі організації політичних відносин в автономній щодо гетьманської влади Січі⁹⁶.

Отже, з наведеного можна побачити, що практичне управління в центрі здійснювала Генеральна старшина, яка поєднувала в собі функції генерального штабу й кабінету міністрів⁹⁷. **Основна адміністративно-територіальна одиниця — полк**, була також і військовим формуванням⁹⁸. Полком командував полковник, що був його військовим командиром, головним адміністратором і суддею. Колись його обирали полкові козаки, але у XVIII ст. він уже призначався гетьманом і іноді російським урядом (як правило, згідно з поданими гетьманом списками).

На початку XVIII ст. ціла низка рад, що дораджували полковникові, фактично припинила своє існування. Полкова рада відповідала ранньому періоду прямої демократії, коли козаки збиралися для обрання своїх керівників і вирішення загальних питань. До

⁹⁶ Горобець В. Влада та соціум Гетьманату. Дослідження з політичної і соціальної історії ранньомодерної України. Київ : Ін-т історії України НАН України, 2009. С. 8.

⁹⁷ Окиншевич Л. Генеральна старшина на Лівобережній Україні 16—17—18 ст. *Праці комісії для вивчення історії західноруського та українського права*. 1926. Т. 2. С. 84—171.

⁹⁸ Слабченко М. Малорусский полк в административном отношении: историко-юридический очерк. Одесса : Техник, 1909. С. 26.

іншого типу ради — ради полкової старшини — входили тільки полковник, полкова старшина й полкова знать.

Основу триярусної адміністративно-територіальної структури Гетьманщини становила сотня⁹⁹. Кількість сотень у полку коливалася від 11 до 23. Командир сотні, сотник, виконував також військові, адміністративні і судові функції, але його влада була значно меншою, ніж полковника. Разом зі своєю канцелярією сотник проводив початкові розслідування й арешти, підтримував порядок і розв'язував дрібні конфлікти. Йому допомагали отаман, що йшов слідом за ним по чину, писар й осавул. У XVIII ст. постійні сотенні канцелярії координували діяльність місцевої адміністрації.

У серпні 1657 р. у Чигирині старшинська рада обрала гетьманом генерального писаря Івана Виговського. Однак у Москві правлячі кола ця кандидатура не задовольняла. Зокрема внаслідок цього почалась боротьба за гетьманську владу. На думку І. Виговського, Річ Посполита вбачалася кращим політичним вибором, ніж Московська держава. Подальшому розвитку процесу зближення сприяла дія двох чинників. По-перше, в умовах переростання конфлікту в громадянську війну та посилення втручання Росії у внутрішні справи Гетьманщини серед козацької старшини формувалось угруповання, очолюване найближчим соратником І. Виговського — Ю. Немиричем, яке схилилося до порозуміння з Річчю Посполитою. По-друге, серед польської еліти також виникло угруповання, котре допускало можливість визнання за козацькою Україною статусу державного утворення в складі Польщі.

Сподіваючись, що ослаблена й стомлена війнами Польща готова йти на якнайбільші уступки, українські політичні кола почали схилятися до ідеї федеративного зв'язку з Польщею, в якому Гетьманщина мала би повну внутрішню самостійність. Але в широких масах українського народу поворот до державного союзу з Польщею був непопулярний: вони боялися, що разом із Польщею повернуться старі порядки, національно-релігійні утиски й необмежена панщина.

Згідно з проектом майбутнього союзу Україна-Гетьманщина в межах воеводств Київського, Чернігівського й Брацлавського ставала вільною й формально незалежною державою під назвою **Великого князівства Руського**, яка входила на рівних у федерацію трьох самостійних держав: Польщі, Литви й України¹⁰⁰. Об'єднувалася ця федерація особою короля, всіма трьома державами спіль-

⁹⁹ Дядиченко В. А. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця 17 — початку 18 ст. Київ, 1959. С. 249—280.

¹⁰⁰ Україна на шляху до європейської інтеграції: історико-правовий експерт: монографія / М. Аракелян, Х. Бехрух, Н. Єфремова [та ін.] ; за заг. ред. М. Р. Аракеяна. Одеса : Фенікс, 2020. С. 46—47.

но обраного. Всі три народи мали разом здобути береги Чорного моря і відкрити на ньому вільну навігацію. Вони мали взаємно допомагати у війні, навіть проти Москви, якщо Москва не поверне забораних нею литовських і білоруських земель.

На чолі Великого князівства Руського мав бути гетьман, а не король, якого вибирали б українські стани дожиттєво й затверджував король. Тут слід зазначити, що дожиттєве гетьманство на території України й новий спосіб його обрання порушували одну із основних козацьких вольностей — вільний вибір гетьмана, що не могло сподобатися козакам. Гетьману належало командування всіма військовими силами; він мав також держати посади київського воеводи і бути першим сенатором на Наддніпрянщині. Гетьману заборонялися стосунки з іншими державами, окрім Криму, з яким союз дозволявся, що, звичайно, значно урізувало суверенітет України.

Договір передбачав у князівстві нові посади: канцлера, маршала та підскарбія, послів до спільного законодавчого сейму, свій найвищий судовий трибунал із діловодством українською мовою, свій власний скарб (фінанси), свою монету й свою армію: 30 000 козаків і 10 000 регулярного найманого війська. Відновлювалися посади воевод і каштелянів; ці посади в Київському воеводстві отримувала шляхта грецької віри, в двох інших воеводствах — на череміну православні й католики. Козакам забезпечувалися давні соціальні права, але щороку гетьман мав подавати королю реєстр на 100 козаків із кожного полку для надання їм шляхетської гідності¹⁰¹. Практично це означало, що козацька старшина ставала шляхтою, а низове козацтво залишалось у простому стані, і це в той час, коли шляхетством мав вважатися весь козацький стан. Введення цього параграфу в договір було однією з причин неприйняття Гадяцького трактату козацькими масами.

Також передбачалося відновити дореволюційні місцеві органи влади, адміністративно-територіальний устрій, суд і судочинство, а для карбування грошей із зображенням короля дозволялося відкрити скарбівню. Польські політики в деяких пунктах документу пішли на визнання елементів української державності, але в принципових справах виявили давню непоступливість.

Отже, можна зробити висновки, що прагнення І. Виговського та його найближчого оточення витворити з України-Гетьманщини державу європейського зразка під протекторатом польського короля було як їх заслугою так, водночас, і помилкою, бо народ до таких перетворень не був готовий. Отже, Гадяцький трактат

¹⁰¹ Чухліб Т. Гадяч 1658 року та ідея його відновлення в українсько-польських стосунках (1660-ті — початок 1680-х рр.). Київ : Ін-т історії України НАН України, 2008. С. 65—66.

хоча і було укладено, однак Україна за ним практично не жила, бо більша частина українського населення та московські політики його не визнавали.

Література

1. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 1 / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 544 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002148
2. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 3. Документи і матеріали. V ст. до н. е. — 1774 р. / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; упоряд.: Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко, Ю. А. Мицик [та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії України НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 656 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002236
3. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 4. Документи і матеріали. 1775—1913 / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; упоряд.: Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко, В. С. Шандра [та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії України НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 872 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002235
4. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 458 с.

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ № 4

Державна служба в Україні за часів урізання її автономії та зверхності Російської імперії

План

1. Перша малоросійська колегія: причини створення, її склад та діяльність.
2. Ліквідація полково-сотенної системи управління та інституту гетьманства.
3. Друга малоросійська колегія, її склад та діяльність.
4. Генерал-губернаторська система управління в Україні доби панування Російської імперії.
5. Буржуазно-демократичні реформи в Російській імперії та їх вплив на розвиток органів самоврядування в Україні.
6. Державні чиновники Російської імперії, їх правовий статус та обов'язки.
7. Законодавче закріплення організації та діяльності цивільної державної служби в Російській імперії XIX — початку XX ст.

Методичні рекомендації

Готуючись до цієї теми, доцільно звернути увагу на те, що після перемоги під Полтавою Петро I посилив політичні утиски, спрямовані проти української автономії. Вони торкнулися різних прав, гарантованих Березневими статтями.

Але першою чергою позначились на праві України мати зовнішні стосунки з іншими державами. Так, перший (призначений у липні 1709 року) царський резидент при гетьманові І. Скоропадському мав разом з ним приймати іноземних послів, переписувати їхні листи, а копії надсилати царю. Таємна інструкція зобов'язувала його наглядати за діями І. Скоропадського й перешкоджати дипломатичним контактам того з Портою, Кримом, Польщею, Швецією, Доном і «козаками-зрадниками». Фактично дозволялося підтримувати відносини лише з Петербургом, що демонструвало реальну політику придушення автономії Гетьманщини та усунення українських гетьманів від влади¹⁰².

Порядок управління Україною не влаштовував царя і суперечив його задумам та реформам. Зміни, що царат вводив у правове становище України та її класів, закріплювалися в нормативних актах, перш за все у так званих гетьманських статтях, які фактично були згодою двох сторін — Росії в особі царського уряду та України в особі гетьмана. Це були основні нормативні

¹⁰² Україна на шляху до європейської інтеграції. Одеса, 2020. С. 65—66.

акти, які визначали правовий статус України та її відносини з Росією. Тому багато вчених розглядають їх як своєрідні конституції України¹⁰³. Ось ці статті: другі Переяславські, чи Ю. Хмельницького (1659 р.); Московські, чи І. Брюховецького (1665 р.); Глухівські, чи Д. Многогрішного (1669 р.); Конотопські, чи І. Самойловича (1674 р.); Коломацькі, чи І. Мазепи (1687 р.); Решетилівські, чи І. Скоропадського (1709 р.) і, нарешті, «Решительные пункты Д. Апостола» (1728 р.)¹⁰⁴. Усі ці статті тою чи іншою мірою конкретизували, змінювали та відміняли норми договору 1654 року.

Після перемоги в Північній війні й підписання в 1721 р. Ніштадтського миру в урядових колах Російської імперії точилися розмови про скасування гетьманства в Україні. Поїздка представників козацької старшини до Петербурга в квітні 1722 р. лише підтвердила найгірші передбачення І. Скоропадського й прискорила його кончину. Наказним гетьманом України став чернігівський полковник Павло Полуботок. Російський уряд не визнав його прав і в липні 1722 р. **призначив для управління Україною Малоросійську колегію замість Малоросійського приказу.**

Унаслідок нововведень в Україні-Гетьманщині утворилося двовладдя, коли одночасно функціонували Генеральна військова канцелярія і Малоросійська колегія. Спочатку їй надавалися тільки контрольно-касаційні функції в галузі політико-адміністративної влади й розпорядчі — у сфері фінансів. Колегія почала роботу зі звернення до населення подавати їй скарги на зловживання козацької старшини та інших посадових осіб. Ї скарги посипалися. Гетьман П. Полуботок рішуче виступив проти втручання Малоросійської колегії у внутрішні справи Гетьманщини. У листах до Сенату він часто скаржився на зловживання президента колегії С. Вельямінова, клопотався про повернення привласнених податків і обрання нового гетьмана. Рішучий спротив П. Полуботка викликав введення в українських містах **посад комендантів**, які почали втручатися у внутрішні справи полків.

31 березня 1723 р. С. Вельямінов подав Петру I проект реформ у Гетьманщині, що отримала назву «Дванадцять пунктів»¹⁰⁵. Зміст проекту зводився до необхідності зміни державного

¹⁰³ Дорошенко Д. І. Нарис історії України. С. 345.

¹⁰⁴ Чехович В. Гетьманські статті XVII—XVIII століть. *Українське державотворення* : словник-довідник. Київ, 1997. С. 102—108.

¹⁰⁵ Джиджора І. Реформи Малоросійської колегії на Україні в 1722—1723 рр. *Науковий збірник, присвячений професорові Михайлові Грушевському учениками й прихильниками з нагоди його десятилітньої праці в Галичині (1894—1904)*. Львів, 1906. С. 358—362. URL : http://hrushevsky.nbu.gov.ua/cgi-bin/hrushevsky/person.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21STR=0005964

устрою України й збільшення прибутків казни за рахунок українських платників податків. Полуботок при цьому звинувачувався в протидії реформам. У відповідь на них сенатським указом **16 квітня Малоросійська колегія була перетворена з контролюючої на владну адміністративну структуру.** Після розгрому опозиції верховним органом влади в Україні-Гетьманщині стала Малоросійська колегія.

У той же час Генеральна військова канцелярія поступово обмежувалась у своїх повноваженнях, які залежали від функцій гетьмана¹⁰⁶. Російські чиновники провели фінансову реформу й розширили оподаткування різних верств населення. Ліквідовувався податковий імунітет російських вельмож, а також козацької старшини й монастирів. Це була позитивна спроба колегії більш справедливо розподілити податковий тягар в Україні. Збирання податків колегія зосередила в своїх руках, чим відсунула козацьку старшину від одного з основних джерел збагачення. Зібрані податки відправлялися до царської казни.

Значні зміни були внесені і до **судової практики** України-Гетьманщини. Малоросійська колегія почала самостійно вирішувати судові справи, активно запроваджувати в місцеве судочинство російські правові норми. Судова влада Малоросійської колегії поширювалась і на духовенство.

Серйозних змін зазнало і місцеве самоврядування. Коменданти були наділені правом перевіряти укази Генеральної військової канцелярії, не допускати спілкування населення із запорожцями, слідкувати за неухильним виконанням царських указів про торгівлю «заповідними товарами» тощо. Тільки після смерті Петра I, у січні 1725 р. почався курс на лібералізацію державних і суспільних порядків у державі. В контексті нової політики, а також у зв'язку з загостренням російсько-турецьких відносин царський уряд, намагаючись залучити на свою сторону козацьку старшину, ліквідував I Малоросійську колегію в 1727 році.

Посівши престол Російської імперії Катерина II обережно розпочала процес державної реформації. Плануючи урядову реформу, вона насамперед вивчила різні програми заміни провінційної військової адміністрації професійною бюрократією з залученням місцевої знаті. 15 грудня 1763 р. вона видала штатний розклад, що подвоював число чиновників, створював нові посади та систему оплати їхньої праці¹⁰⁷, її наказ від 21 квітня 1764 р. уточ-

¹⁰⁶ ЦДАВО України. Ф. 51. Генеральна військова канцелярія. Оп. 1. Т. 1. З 1566 р. Історія Генеральної військової канцелярії та її фонду. Арк. VI. URL: https://cdiak.archives.gov.ua/spysok_fondiv

¹⁰⁷ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 1-е, с 1649 по 12 де-

нював функції провінційної адміністрації та надавав певні рекомендації¹⁰⁸.

Коли пугачовський бунт продемонстрував усю неефективність системи імперського правління, Катерина II прискорила процес реформування, видавши **Статут для провінцій** (1775). Це різко збільшило кількість чиновників місцевого уряду та розширило їхні функції. Ряд законів регулював самоврядування знаті й міщан. Указом Катерини II від **15 листопада 1764 р.** було ліквідоване гетьманство і створено **Другу Малоросійську колегію** (яка стала головним органом управління на українських землях) на чолі з генерал-губернатором Малоросії графом Петром Рум'янцевим. Колегія складалась із 4 російських представників, 4 українських старшин, прокурора, 2 секретарів (росіянина й українця) і продовжувала свою діяльність до 1785 року.

Метою створення цієї колегії було прагнення Катерини II до централізації та уніфікації державного управління, ліквідації залишків державної автономії українських земель, розповсюдження загальноімперських порядків і на українські землі. В адміністративному відношенні колегія підлягала канцелярії Малоросійського генерал-губернатора (існувала до 1796 р.). **До основних заходів**, які були проведені на українських землях Другою Малоросійською Колегією, належать, по-перше, генеральний перепис Малоросії, введення рубльового податку, який потім був скасований і замінений на подушний податок, поширення на Україну російського кріпосного права, утворення на території України трьох намісництв — Київського, Чернігівського та Новгород-Сіверського, які за територією й організацією були ідентичні решті з 30 губерній імперії, скасування традиційного козацького полкового устрою і перетворення десяти українських козацьких полків та п'яти слобідських на регулярні кавалерійські російської армії.

З територіальним розширенням держави й ускладненням управління збільшувався й апарат чиновників. Губернська реформа Катерини II (1775) супроводжувалася кількісним зростанням корпусу державних службовців. Наприкінці XVIII ст. його чисельність сягала 16 тис. осіб¹⁰⁹. Створення відповідно до адміністративних реформ 1802—1811 років одинадцяти міністерств і формування їх апарату, неухильне збільшення кількості губерній і областей зумовили чисельне зростання корпусу цивільних службовців і на-

кабря 1825 года (далі — ПСЗ-1). Санкт-Петербург, 1830. Т. 16, № 11, 989. 15 декабря 1763 г. С. 462-468.

¹⁰⁸ Там само. Т. 16, № 12, 137. 21 апреля 1764 г. С. 716—720.

¹⁰⁹ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. Москва, 1978. С. 67.

далі. Загалом протягом XIX ст. кадровий апарат в установах та органах влади в Російській імперії збільшився у сім разів¹¹⁰.

Поняття «державна служба» у той час означало публічне представництво верховної влади, і саме під цим кутом зору формувалося законодавство Російської імперії щодо її діяльності. **Суть державної служби імперії** визначалася як «действия в делах подчиненного управления, именем и по повелению Императора, мест и лиц, которым вверена Императором определенная степень власти».

Нормативно-правова база Російської імперії XVIII—XIX ст., яка регулювала кар'єрну стратегію і тактику влади з формування та організації роботи кадрового складу органів влади, складалася з таких основних імперських законів: «Генеральный регламент» (1720)¹¹¹, «Табель про ранги всіх чинів, військових, статських і придворних...» (1722)¹¹², «Звід Статутів про цивільну службу» (1832)¹¹³, «Положення про порядок надання чинів у цивільній службі» (1834)¹¹⁴, «Положення про Інспекторський департамент цивільного відомства» (1846) й інших численних нормативних актів верховної влади. У комплексі основоположних юридичних документів про державну службу значну роль відігравав «Загальний розпис начальницьких і всіх посадових осіб Російської імперії» («Общая роспись начальствующих и всех должностных лиц Российской империи»), який був складений на основі іменних указів Миколи I від 31 травня та 20 листопада 1835 р. і виданий як додаток до «Зводу законів Російської імперії» 1857 року.

Вони регулювали службову кар'єру, визначали офіційний статус посади на підставі її зарахування до того або іншого класу, особистий статус службової особи залежно від чину і заслуг, відзначеного державою орденами, почесними званнями тощо. Існування чиновництва як особливої групи населення і його правовий статус законодавчо почали оформлятися ще на початку XVIII ст. Закон Петра I від 24 січня 1722 року. «Табель про ранги всіх чинів військових, статських і придворних...» встановлював **три види державної служби — військову, цивільну та придворну**. Відповідно до цього закону була введена єдина система чинів, номенклатура посад, їх рангування по кожному виду служби, розподіл по чотирнадцяти класах, старшинство серед чиновників од-

¹¹⁰ Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. Москва, 1978. С. 221.

¹¹¹ ПСЗ-1. Т. VI, № 3534.

¹¹² ПСЗ-1. Т. VI, № 3890.

¹¹³ Свод уставов о службе гражданской. Кн. 1. Устав о службе по определению от правительства. Москва, 1895.

¹¹⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е с 12 декабря 1825 по 28 декабря 1881 г. (далі — ПСЗ-2). Т. IX, № 7224.

ного виду служби. Загалом чотирнадцять класів «Табеля про ранги...» охоплювали 262 посади, які підрозділяли на три паралельні ряди чинів. Із них військових було 126 (48 %), цивільних — 94 (36 %), придворних — 42 (16 %). Особливо важливо, що «Табелем про ранги...» запроваджувалася не ієрархія чинів, а ієрархія посад. Саме посада ставала підставою для надання відповідного чину, а не навпаки¹¹⁵.

Згідно із положенням «Табеля про ранги...» службовець цивільного відомства, який отримав чин, починав називатися чиновником. Закон визначав порядок прийому на службу, а також її проходження від нижчих чинів до вищих. Особисті заслуги, здібності, знання, досвід, професійна придатність ставали основою для службового просування.

Колишня традиція надання посад згідно зі знатністю особи зазнала важкого удару, однак повністю не була ліквідована. «Табель про ранги...» кардинально змінив принципи організації державної служби, які уможливили збільшення ефективності вирішення масштабних і складних завдань державного управління. Було створено правове підґрунтя для виділення державної цивільної служби в самостійну сферу професійної адміністративно-управлінської діяльності і формування кадрових службовців як особливої професійно-соціальної групи.

Важливо й те, що сама державна служба ставилася на міцний юридичний фундамент, регулювалася законодавством і меншою мірою залежала від поточних розпоряджень суб'єкта верховної влади. Завдяки «Табелю про ранги...» був заснований механізм функціонування державної служби та формування її кадрів¹¹⁶. Основні норми, що визначали відносини службовців із державою, встановив «Генеральний регламент» (1720). Він вимагав «вірності службі», відповідальності за доручену ділянку роботи, вирішення справ із позицій державних інтересів і відповідно до норм законів, «не по дружбі, або по ворожнечі, або через хабарі».

XIX століття Наддніпрянська, Південна та Східна Україна зустріла у складі Російської імперії. В першій половині XIX ст. Україна ще трохи зберігала відмінності у соціальній структурі, формах землеволодіння, судочинстві.

На чолі Російської імперії стояв самодержавний монарх. Зміцненню його влади сприяла так звана «собственная его величества канцелярия». У другій чверті XIX ст. її вплив на державні справи надзвичайно зріс завдяки її безпосередній близькості до особи імператора і розгалуженню її апарату. Нагадаємо лише, що пер-

¹¹⁵ ПСЗ-1. Т. VI. № 3890.

¹¹⁶ Там само.

ше відділення канцелярії контролювало міністрів, а її третє відділення — це вища політична поліція. Воно було утворено у 1826 році, після повстання декабристів, для боротьби з революцією, вільнодумством і спиралося на жандармський корпус. З 1810 року при особі імператора знаходився дорадчий орган — Державна Рада, компетенцію якої не було чітко визначено.

У першій половині XIX ст. на українських теренах ще трохи зберігалися відмінності у соціальній структурі, формах землеволодіння, судочинстві. Частково це пояснюється тим, що імперія не мала в своєму розпорядженні достатніх економічних і адміністративних важелів, щоб швидкими темпами подолати історичні особливості регіону. Вона могла лише поступово, нівелюючи їх та пристосовуючись, використати у власних інтересах. Управління на території українських губерній здійснювалося на відмінних від центру засадах. Для цього виокремлювалися політико-територіальні одиниці з іншою структурою влади, зокрема в останній чверті XVIII ст. ними були намісництва, а в XIX ст. такими стали генерал-губернаторства. Як перші, так і другі підпорядковувалися нагляду генерал-губернатора.

Генерал-губернаторська форма управління була зумовлена також постійною експансією Російської держави на нові землі, що управлялися спершу провінційними воєводами, в руках яких зосереджувалася військова, адміністративна та судова влада. Згодом — так само призначеними генерал-губернаторами і військовими губернаторами, котрим імператори делегували частину своїх владних повноважень, їхнє урядування було продовженням абсолютистської, автократичної форми верховної влади і обумовлювалося величезними відстанями Росії. Уряд мав намір розбудувати Російську імперію як добре впорядковану поліцейську державу, модельовану за ідеалами природного права¹¹⁷.

Здавалося, що на початку XIX ст. уряд міг би констатувати повне входження Лівобережної України в структуру імперії, але інтеграційні процеси не закінчилися, вони розвивалися далі. Однак уряд вважав, що «Малоросія» ще не може управлятися на тих самих засадах, що й центральні російські губернії. Кілька чинників змушували його розглядати українські землі, попри їх 150-літнє входження, як особливий регіон. 27 лютого 1802 року відбувся поділ Малоросійської губернії на дві менші за територією адміністративні одиниці — Полтавську та Чернігівську губернії¹¹⁸. До першої відійшли 12 повітів: Полтавський, Кременчуцький, Миргородський, Хорольський, Золотоніський, Лубенський, Гадяцький,

¹¹⁷ Когут З. Російський централізм і українська автономія. Ліквідація Гетьманщини, 1760—1830. Київ, 1996. С. 20—31.

¹¹⁸ ПСЗ-1. Т. 27. 1802—1803, № 20162.

Пирятинський, Переяславський, Прилуцький, Роменський, Костянтиноградський. Замість Зінькова на повітове місто призначалося колишнє полкове містечко Миргород, до якого і переводилися державні установи — присутствені місця. 18 квітня того ж року створювалася нова політико-адміністративна одиниця — генерал-губернаторство.

Генерал-губернаторства в Російській імперії спорадично виникали за Петра I, який перейняв їх ідею у Швеції. Однак тоді ця форма управління не набула сталості. Найбільш повно сформульовано вимоги до генерал-губернаторської структури влади у законодавчому акті 1775 року «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи».

У багатьох областях імперії генерал-губернаторства поновлювалися з наданням головним правителям загальної наглядової функції. Місця колишніх катерининських намісників посіли військові губернатори, серед них найбільш довірені сановники Олександра I — херсонські військові губернатори А. Є. Рішельє, О. Ф. Ланжерон, малоросійський військовий губернатор М. Г. Репнін.

Як і попередній інститут влади, генерал-губернатори покликані були не стільки управляти, скільки наглядати, інспектуючи «все части управління». Законодавчим актом, що унормовував стосунки генерал-губернаторів і міністрів, стало «Общее учреждение министерств» 1811 року. Кількома параграфами четвертого розділу визначалися відносини центру і регіонів держави. Генерал-губернатори і військові губернатори отримали право на безпосередні зносини з імператором, ставлячи до відома міністра, «к коєму предмет их принадлежит»; подання міністрам генерал-губернатори здійснювали на загальних підставах, а вже урядові звернення цивільних губернаторів, за винятком термінових, подавалися через генерал-губернаторів.

Правове становище генерал-губернаторів періоду правління Миколи I відбилася у «Наказі губернаторам» 1837 року, за яким вищою місцевою посадою визнавався губернатор. Губернії управлялися на загальних підставах, без поновлення там посад генерал-губернатора, проте у генерал-губернаторствах не встановлювалося чіткого розмежування ступенів влади генерал-губернатора і губернатора. Також залишалось чинним узгодження з генерал-губернатором судових справ, що велися за височайшим розпорядженням. 29 травня 1853 року набула чинності загальна інструкція генерал-губернаторам, що як нормативний документ закріпила їхнє становище, визначила права і обов'язки головних правителів, ставлення до вищих і місцевих установ. Здійснити це було важко, оскільки існували значні відмінності між різними регіонами імперії, що їх уособлювала генерал-губернаторська фор-

ма врядування. До того часу вони користувалися наказом цивільним губернаторам 1837 року.

Фактично при Миколі I надалі відбувалося посилення самодержавства з одночасною централізацією держави. Імператор відмовився від децентралізаторських принципів управління Катерини II та федеративних засад Олександра I, залишивши, однак, у руках генерал-губернаторів надзвичайно високий рівень владних повноважень. Крім цивільного врядування, їм підпорядковувалися війська, що перебували на ввірених їхньому управлінню територіях. Заходи, що пропонували генерал-губернатори, обов'язково узгоджувалися з імператором, за яким залишалось останнє слово.

У 1849 році Комітет міністрів прийняв спеціальне положення «Про порядок звільнення цивільних чиновників за невідповідністю». Згідно із його нормами керівництво міністерств, відомств і установ отримало право звільняти службовців «не за провину чи негідну поведінку, а єдино через невідповідність займаній посаді». Правда, в цьому документі роз'яснювалося, що звільнені з цієї причини чиновники виключалися з системи державної служби не назавжди, а «для призначення на інші справи». Навіть наприкінці XIX ст. юристи вказували на «безпорадність» начальства щодо недисциплінованих чиновників і вважали актуальним завданням адміністративної юстиції «належну організацію дисциплінарної відповідальності».

Український дослідник М. В. Бармак зазначив, що «1809 року Олександр I звернув увагу на те, що у випадку визнання Сенатом рішень губернських кримінальних палат незаконними їх чиновники каралися винесенням доган і накладенням штрафів. У той же час губернаторам, які завізували ці ухвали, робилися лише зауваження. Указ государя зобов'язав Сенат виносити губернаторам догани за серйозні недоліки в роботі губернських органів. Про стягнення, оголошені губернаторам чи губернським правлінням, Сенату доручалося інформувати Комітет міністрів. Прихід до влади імператора Миколи I викликав активізацію дій вищих і центральних органів влади, пожвавивши забезпечення ефективності управлінської діяльності місцевих органів. У березні 1826 року Сенат наголосив на недостатності виконавської дисципліни ряду губернських правлінь щодо виконання його розпоряджень. Одержані із сенатських департаментів відомості показали, що протягом декількох років до 1825 року всього по імперії губернськими правліннями не виконано понад 2700 указів»¹¹⁹.

¹¹⁹ Бармак М. В. Формування російської імперської системи державної служби на українських землях (XV—XIX ст.). Тернопіль : Астон, 2016. С. 122—123.

У 1864 році царський уряд започаткував реформу місцевої влади. Було підготовлено та затверджено «Положення про створення земських установ», згідно з яким у губерніях і повітах мали бути сформовані виборні органи — земства. При розробці положення було застосовано такі принципи: всезагального земського представництва, майнового цензу, самостійності виключно в межах господарської діяльності¹²⁰. Цей крок мав забезпечити переваги для поміщицького дворянства.

Згідно з положенням 1864 року **структура органів земського самоврядування** була такою: повітове земське зібрання обирало на три роки земську управу із двох членів і голови, що була виконавчим органом земського самоврядування (ст. 46). Призначення утримання членам земської управи вирішувалося повітовим земським зібранням (ст. 49). Губернські земські збори обирались теж на 3 роки не безпосередньо виборцями, а гласними повітових земських зборів губернії з їх числа. Вони обирали губернську земську управу, що складалася з голови і 6 членів. При цьому голова земської управи губернії затверджувався на посаді міністром внутрішніх справ (ст. 56). Земським управам надавалося право запрошувати для допомоги у веденні справ сторонніх осіб з призначенням їм винагороди за взаємною з ними угодою (ст. 60). Ця стаття поклала початок формування так званої земської інтелігенції: лікарів, вчителів, агрономів, ветеринарів, статистиків, які здійснювали практичну роботу в земствах. Проте їх роль обмежувалася лише діяльністю в рамках прийнятих земськими установами рішень, самостійної ролі в земствах вони до початку ХХ ст. не відігравали¹²¹.

Представництво у виборчому з'їзді землевласників земства покладалось на повітового голову дворянства (ст. 27). Отже, треба погодитись О. О. Ткаченком, який вважає, що: «Таке нововведення повинно було стати певною компенсацією дворянству за позбавлення його в 1861 році права управління кріпацьким населенням. Високий майновий ценз при виборах до земських установ повністю відбивав погляд законодавця на земства як на господарські установи. Законодавці, гарантуючи сам інститут земського самоврядування, тим не менше обмежували його повноваження, видавши закони, що регулюють господарську та фінансову діяльність місцевих органів влади; визначивши власні та делеговані повноваження земств, встановивши право по нагляду за ними»¹²². Отже, оскільки в них вбачали не державні, а лише громадські

¹²⁰ Дорошенко В. З історії земства на Україні. Львів, 1909. С. 8.

¹²¹ Пирумова Н. М. Земское либеральное движение. Социальные корни и эволюция до начала ХХ в. Москва : Наука, 1977. С. 126.

¹²² Ткаченко О. О. Роль Земської реформи 1864 року в формуванні селянського

установи, то й не визнавали можливість наділити їх функціями влади. Земства не отримали не тільки поліцейської влади, а й взагалі були позбавлені примусової виконавчої влади. Вони не могли самостійно проводити свої розпорядження в дію, а були вимушені звертатися за допомогою до урядових органів. Земства існували поруч з адміністрацією, були пов'язані з нею як одна загальна система управління. Як слушно зазначив О. О. Ткаченко: «Коли земські установи вводилися в 34 губерніях Російської імперії (у період з 1865 по 1875 роки), дуже скоро виявилася неможливість такого різкого обособлення державного управління та земського самоврядування. За «Положенням про створення земських установ» 1864 року земства були наділені правом самооподаткування (тобто введення власної системи податків) і вже тому не могли бути поставлені законом у ті ж умови, як будь-яка інша юридична особа приватного права»¹²³.

Література

1. Бармак М. В. Формування російської імперської системи державної служби на українських землях (XVIII—XIX ст.) Тернопіль : Астон, 2016. 392 с.
2. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 1 / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 544 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002148
2. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 3. Документи і матеріали. V ст. до н. е. — 1774 р. / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; упоряд.: Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко, Ю. А. Мицик [та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії України НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 656 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002236
3. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 4. Документи і матеріали. 1775—1913 / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; упоряд.: Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко, В. С. Шандра [та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії України НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 872 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002235

самоврядування на Україні в другій половині XIX на початку XX століття. *Юридичний вісник*. 2010. № 3 (16). С. 99.

¹²³ Там само. С. 101.

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ № 5
Організація управління в УНР доби УЦР
та Української Держави за П. Скоропадського

План

1. Утворення Української Народної Республіки та її центральні органи влади.
2. Органи державного управління УНР на місцях до 29.04.1918 року.
3. Проблеми визначення форми державної моделі та сутності гетьманського правління.
4. Уряд Української Держави, його правовий статус, склад та компетенції.
5. Органи виконавчої та судової влади Української Держави.
6. Правовий статус державних службовців в Українській Державі.

Методичні рекомендації

При підготовці до цієї теми ми пропонуємо звернути увагу на те, що 27 лютого 1917 року перемога Лютневої революції в Петрограді призвела до падіння самодержавства. В Україні самодержавний режим також було ліквідовано, і замість старих органів влади утворено губернські, міські й повітові правління. У містах і селах почали утворюватися паралельні органи влади — Ради робітничих і солдатських депутатів та Ради селянських депутатів. Національні політичні сили були роздроблені, тому необхідно було створити український керівний центр. Так, на території Наддніпрянської України виник альтернативний центр влади — Українська Центральна Рада (УЦ Рада). Вона була створена приблизно між 3—4 березня 1917 року у Києві, на зборах представників Товариства українських поступовців і українських соціал-демократів, де йшла гостра дискусія навколо принципів її організації. У першій половині березня 1917 року УЦ Рада була лише громадською і дорадчою інституцією, яка ще не зовсім усвідомлювала свою історичну місію. З цього приводу слушно зазначив П. Христюк: «Уробленого плану діяльності Центральна Рада на початку свого існування не мала. Так само не був ustalений і її склад»¹²⁴.

Розвиток українського революційного руху характеризувався тенденцією поступової трансформації УЦ Ради з провінційного громадського органу до національного передпарламенту.

¹²⁴ Христюк П. О. Замітки і матеріали до історії української революції: у 4 т. Відень, 1921—1922. Т. 1: Українська революція: розвідки і матеріали. С. 15—16.

Перший офіційний протокол засідання УЦ Ради було складено 22 (9) березня 1917 року. До Ради увійшли представники Українського наукового товариства, технічно-агрономічного та педагогічного товариств, Національного українського союзу, кооперативів, київських студентських організацій, Союзу міст, робітничих, військових, соціал-демократичних груп. Головою заочно обрали Михайла Грушевського — відомого українського історика і громадського політичного діяча. Заступниками голови стали Федір Крижанівський і Дмитро Дорошенко, товаришем голови — Дмитро Антонович.

З розвитком діяльності УЦ Ради ускладнювалась її структура. Згідно з регламентом загальні збори мали збиратися не рідше ніж раз на місяць, проте відбулося лише дев'ять таких зборів. Загальні збори слухали і затверджували звіти про діяльність Комітету УЦ Ради, на їх порядок денний виносилися актуальні питання поточного моменту. Найвагоміші рішення і документи УЦ Ради готувалися і ухвалювалися в її **Комітеті**, реорганізованому **29 червня 1917 року у Малу Раду**. Постановою V сесії УЦ Ради Мала Рада отримала право «вирішення всіх негайних справ, що належать до компетенції УЦ Ради». Тією ж постановою її склад збільшувався з 20 до 40 членів, поновлений представниками національних меншин (у січні 1918 року вона налічувала близько 80 членів).

28 (15 червня) 1917 року комітет УЦ Ради на своєму засіданні ухвалив створення **Генерального секретаріату** і передав йому виконавчі функції. Перший склад Генерального секретаріату включав 8 генеральних секретарів та генерального писаря. Очолював його Володимир Кирилович Винниченко.

В. Винниченко (ген. секр. внутрішніх справ)

Б. Мартос (ген. секр. земельних справ)

С. Петлюра (ген. секр. військових справ)

В. Садовський (ген. секр. судових справ)

І. Стешенко (ген. секр. освіти)

С. Єфремов (ген. секр. міжнаціональних справ)

М. Стасюк (ген. секр. продовольчих справ)

Х. Барановський (ген. секр. фінансів)

П. Христюк (ген. писар)¹²⁵.

Закономірно постало питання розробки й ухвалення офіційного документа, на підставі якого працював Генеральний секретаріат. Ним став Статут Генерального секретаріату. Документ складався з преамбули та 21 параграфа¹²⁶. У преамбулі зазначалося: «На під-

¹²⁵ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. / за ред. П. Толочка [та ін.]. Київ : Наук. думка, 1996. Т. 1. С. 179.

¹²⁶ Там само. С. 181.

ставі згоди з Временним правительством від 3 липня 1917 року... Українська Центральна Рада, що має підготувати Україну до остаточного здійснення автономного ладу і довести її до Українських Установчих всенародних зборів і Російського Учредительного зібрання, — утворює Генеральний секретаріат, який являється вищим органом управління на Україні».

З позицій подальшого суспільного розвитку цей документ оцінювався вченими здебільшого критично. Наприклад, Д. Дорошенко вважав головним його недоліком відсутність чітких положень механізму організації крайової влади. Про авторів Статуту він говорив: «Вони мислили теоретичними поняттями... замкнулись в тісні рамки парламентського життя, думаючи, що можна регулювати життя краю при допомозі відозв, резолюцій і декларацій. ...Ц. Р., прикована до вироблення формул і статутів, почала відставати від реального життя і втрачати вплив у тих колах, які ще недавно стояли за нею»¹²⁷. Критикуючи Статут вищого Управління Україною, Д. Дорошенко наголошував, що в ньому «...зовсім не було окреслено території, яка охоплювалась поняттям «Україна».

Протягом жовтня—січня 1917 року відбулися 63 засідання Генерального секретаріату, на яких було розглянуто понад 430 питань політичного, економічного, військового, дипломатичного характеру. Після 25 жовтня (7 листопада) Генеральний секретаріат розширив свою компетенцію на військові та продовольчі справи, шляхи сполучення, торгівлю та промисловість із призначенням відповідних Генеральних секретарів (тобто було відновлено дію Статуту Генерального секретаріату у повному обсязі).

Генеральний секретаріат діяв до 22 (9) січня 1918 року, коли після проголошення IV Універсалу УЦР про незалежність УНР він був переіменований на Раду народних міністрів УНР.

7 листопада 1917 року УЦ Рада видала III Універсал¹²⁸. Безумовно, цей документ став важливим політико-державним і історичним актом. Ним Україна офіційно юридично закріпила своє становище як самостійна і незалежна держави у світі, «Віднині Україна стає Українською Народною Республікою». І хоч у тексті Універсалу було вжито фразу: «не пориваючи федеративних зв'язків із Росією», тобто Україна ставала частиною федеративної Російської республіки, вагомість цієї фрази була невелика. Її наявність тільки свідчила про бажання Українського уряду задовольнити вимогу представників національних меншин і не загострювати відносин з ними. Очевидно, це мало тільки теоретич-

¹²⁷ Дорошенко Д. Історія України (1917—1923 рр.). Ужгород : Червона Калина, 1932. Т. I : Доба Центральної Ради. С. 127.

¹²⁸ Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. Т. 1. С. 398—401.

не значення, бо фактично з часу більшовицького перевороту неможливо було й думати про створення федерального уряду Росії, який складався б з представників вільних республік.

Відмітимо, що УЦ Рада як конституційний орган Української Держави діяла не від імені виключно українського народу, а від імені усіх народів, які населяли Україну: «Народе український і всі народи України!» Так політична рівноправність національних меншин і українського населення зберігалася¹²⁹. Більше того, саме III Універсал визнавав за національними меншинами право на національно-персональну автономію у складі України. «Український народ... буде твердо охороняти волю національного розвитку всіх народностей на Україні суцїх... великоруському, єврейському, польському та іншим на Україні признаємо національно-персональну автономію...»

У III Універсалі можна побачити ознаки суверенної держави України. Вперше офіційно було означено кордони країни. Закріплювалося рішення про скликання Всеукраїнських установчих зборів 22 січня 1918 року. Парламентаризм, таким чином, був визнаний як найбільш справедлива форма демократії, а також було покладено фактичне розмежування законодавчої та виконавчої влади. Принцип виборчого права базувався на п'яти загальних складових, дуже популярних у той час: загальність, рівність, безпосередність, таємність та пропорційність виборців.

Уряд вперше відважився скасувати право власності на землі поміщиків та інші землі «нетрудових господарств сільськогосподарського значення», а також на удільні, монастирські та церковні землі, оголосивши їх власністю всього трудового народу, до якого вони мали перейти без викупу після Установчих зборів. У дослідженнях істориків і юристів ця подія залишається дискусійною і сьогодні. Чи правомірним і необхідним був цей пункт у той час, чи був він використаний суто як найбільш популярний серед більшовицьких заходів будівництва «нового світу».

Проект Конституції УНР було ухвалено 29 квітня 1918 року. У ст. 22 третього розділу Конституції зазначалося, що вся влада в УНР походить від народу, а верховним органом УНР є Всенародні Збори — парламент країни, який обирається шляхом загального рівного безпосереднього таємного і пропорційного голосування всіх, хто має громадянські та політичні права, і «які безпосередньо здійснюють вищу законодавчу влада в УНР і формують вищі органи виконавчої судової влади УНР». Закони приймалися тільки парламентом. Він встановлював бюджет країни,

¹²⁹ Єфремова Н. В. Розвиток конституційного законодавства в Україні (1917—1920 рр.): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2002. С. 50.

оголошував війну, укладав мир тощо. За формою правління УНР мала стати парламентською республікою з парламентарно-демократичним режимом. Вища виконавча влада в УНР повинна була належати Раді Народних Міністрів.

У правовій організації державної адміністрації Конституція відкинула принцип централізації, який панував, наприклад, у царській Росії чи Франції. Офіційно закріплювався варіант децентралізації з вираженням територіально-автономним принципом, тобто адміністративним самоврядуванням.

Згідно зі ст. 26 Конституції УНР «всякого роду справи місцеві впроваджують виборчі Ради і Управи громад, волостей і земель. Їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їхню діяльність, безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд УНР» (ст. 26). Автономний принцип полягав у тому, що в Україні існувала єдина неподільна державна влада, яка не тільки давала місцевим органам автономію у вирішенні справ, а й до-ручала їм виконувати функції державної влади на місцях.

Серед головних прорахунків при розробці Основного закону УНР слід зазначити, що в Конституції УНР не закріплювалась стабільна й авторитетна виконавча влада, не згадувалось і про державну символіку. Щоправда, М. Грушевський не вважав цю проблему надто важливою, а щодо прапора, який було ухвалено 22 березня 1918 року, то офіційно вживались терміни і «синьожовтий» і «жовто-блакитний»¹³⁰.

Встановивши систему пропорційного представництва, Конституція не затвердила посад голови держави і уряду. Не були окреслені в ній і територіальні кордони України. Як вважав І. Лисяк-Рудницький, за своєю архітектонікою Конституція УНР 1918 року була документом «непродуманим і дилетантським»¹³¹.

Правова невизначеність найважливіших положень державної політики тривала практично до останніх часів УЦ Ради, коли вона вдалася до спроби хоча б частково розв'язати «законотворчі» проблеми. 20 квітня 1918 року на її розгляд надійшов законопроект «Про скріплення і кодифікацію законів», яким пропонувалося впровадження при УЦ Раді поста Державного Секретаря і утворення Державної Канцелярії, до функцій якої належала справа кодифікації законів.

¹³⁰ Мироненко О. М. Світоч Української державності. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1995. С. 181.

¹³¹ Лисяк-Рудницький І. Між історією й політикою: статті до історії та критики української суспільно-політичної думки. Мюнхен ; Торонто : Сучасність, 1973. С. 177.

Схема 1
Державне управління в УНР відповідно до Конституції 29 квітня 1918 року



У цілому ж УЦ Рада із самого початку активно підтримувала процес формування республіканської форми правління, орієнтуючись на історичні українські державницькі традиції. Основними орієнтирами нової влади стали парламентаризм, демократичність та рівноправність усіх громадян держави. Великих зусиль уряд докладав у напрямку визнання України незалежною суверенною країною у світі. З поваленням УЦ Ради закінчився перший етап відродження української державності наприкінці квітня 1918 року, але українська національна революція продовжувала свою ходу.

29 квітня 1918 року на з'їзді Союзу землевласників у Києві, який репрезентував інтереси заможного та середнього селянства, **гетьманом України обрали П. Скоропадського**. Вибір кандидатури гетьмана був не випадковим. Він народився у м. Вісбаден (Німеччина). Дитячі роки провів на Чернігівщині. Навчався у привілейованому Петербурзькому пажеському корпусі, служив у царській армії. Брав участь у російсько-японській війні 1904—1905 років. За виявлений героїзм нагороджений золотою Георгіївською зброєю, дослужився до звання генерал-лейтенанта і згодом був призначений флігель-ад'ютантом російського імператора Миколи II. Павло Скоропадський належав до найбільших землевласників і послідовно захищав їхні інтереси, був лідером Вільного козацтва і командиром I Українського корпусу, мав талант оратора і популярність серед населення¹³².

¹³² Павло Скоропадський. Спогади (кінець 1917 — грудень 1918) / голов. ред. Я. Пеленський. Київ ; Філадельфія, 1995. С. 14—15.

Гетьман почав діяти рішуче, відразу ж відкинувши політику УЦ Ради. В історико-правовій літературі по-різному визначається форма Української Держави та характер правління П. Скоропадського.

Форма правління, яку було запроваджено за П. Скоропадського, можна вважати перехідною до президентської республіки, тому що республіканська форма правління теоретично не скасовувалась гетьманом, а лише тимчасово припинялась (це неодноразово підкреслював гетьман), а диктаторський режим був вимушеною мірою термінового характеру встановлення порядку в країні. При цьому політичний режим був фактично авторитарним, а форма державного устрою — унітарною¹³³.

Щодо тверджень окремих авторів про те, що відбулося повернення до монархії, зауважимо, що гетьман не вважав себе за монарха, не намагався закріпити в нормативних документах початок нової династії, не прийняв закон про престолонаслідування і не закріпив у Законі «Про тимчасовий державний устрій України» положення про права і привілеї монаршої родини, як, наприклад, це було зроблено у Зводі законів Російської імперії. Тобто у квітні—травні 1918 року він не намагався утворити легально закріплений інститут правлячої династії.

29 квітня 1918 року з'явились два документи державотворчого характеру. По-перше, це **«Грамота гетьмана до українського народу»**, у якій віддзеркалюються багато намірів гетьмана. Доцільно наголосити, що однією з провідних ідей П. Скоропадського, яка знайшла своє відображення в «Грамоті» гетьмана та у деяких інших правових актах Гетьманату, було повернення в Україну кращих давніх традицій гетьманства і козацтва¹³⁴. Передусім ця ідея була тісно пов'язана з проектом гетьмана про формування постійної української армії.

В зазначеній «Грамоті» гетьман визначив свою головну мету: «Створити здібний до державної праці сильний уряд; відбудувати армію і адміністративний апарат... і за їх поміччю відбудувати порядок, опертий на праві, провести необхідні політичні і соціальні реформи». Саме тут П. Скоропадський проголосив себе «Гетьманом всієї України» і зазначив, що «управління Україною буде провадитися через призначений ним Кабінет Міністрів і на остаточному обґрунтуванні нижче долучених до цього законів про тимчасовий державний устрій України». Принцип поділу влади

¹³³ Єфремова Н. В. Розвиток конституційного законодавства в Україні (1917—1920 рр.) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2002. С. 76.

¹³⁴ Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України 1917—1920 : навч. посіб. Київ : Либідь, 1997. С. 102.

в «Грамоті» також не застосовувався. Отже, демократичний режим УНР був повалений і замінений на одноособову диктатуру.

Усі органи влади УНР, а також земельні комітети з того дня були розпущені; усі міністри і товариші — звільнені. Передбачалось найближчим часом видати Закон «Про порядок виборів до Українського Сейму». Створюючи центральні органи 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, у своїй грамоті він обмежився лише звільненням міністрів та їхніх заступників, а решті державних службовців наказав залишатися на посадах і виконувати свої службові обов'язки¹³⁵.

29 квітня 1918 року було видано ще один документ державотворчого характеру — **«Закони Про тимчасовий державний устрій України»**. Сама назва свідчить про ступінь його значення. Як відомо, нову Конституцію мав виробити та прийняти Сейм України, який так і не був скликаний. Отже, «Закони» проінформували населення України про обсяг влади нового режиму.

У розділі «Про гетьманську владу» П. Скоропадський закріпив виключно свої повноваження на верховне управління всією Українською Державою. У ст. 2 зазначалось, що гетьман стверджує закони, і без його санкцій ніякий закон не може мати сили. Гетьман мав право призначати отамана Ради Міністрів, який формував склад Кабінету з подальшим його затвердженням, мав право затверджувати і скасовувати Кабінет у повному його складі, приймати і звільняти інших посадових осіб. Гетьман був вищим керівником усіх зносин держави за кордоном, Верховним воеводою Української армії і флоту. Йому належало право оголошення окремих областей на військовому, облоговому або виключному становищі, право помилування засуджених чи полегшення кари. Як і колись у Російській імперії накази царя, накази гетьмана в Українській Державі закріплювалися міністром.

При аналізі «Законів» певний інтерес викликає також створення нового спеціального органу — Фінансової Ради. Згідно зі ст. 38, Фінансова Рада є вищою народною інституцією в справах державного кредиту і фінансової політики. До компетенції Ради входило: «1) Обміркування часу і умов здійснення державних по-

¹³⁵ Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 1 / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України. Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 544 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=2-0&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002148

зичок; 2) Обмірковування справ дотичних державного кредиту, а також питань грошового обороту...». Склад Ради та її рішення розглядались та стверджувались гетьманом.

У цьому розділі «Про Генеральний Суд» зазначалося: «Генеральний Суд Української Держави уявляє собою вищого захисника закону та Вищий Суд України в справах судових та адміністративних». Порівняно з Конституцією УНР, суттєвих розбіжностей тут немає, крім зміни порядку призначення генеральних суддів. Якщо в УНР Генеральний Суд складався з колегії, яка обиралась Всенародними Зборами, то «порядкуючий Генеральний Суддя» та всі генеральні судді призначались виключно гетьманом.

У «Законах» практично не було врегульоване питання про компетенцію та порядок організації органів місцевого самоврядування, а парламент у цьому акті взагалі не передбачався. Хоча гетьман і здобув необмежену владу, реальної влади в Україні він був позбавлений — адже він значно залежав від німецького командування і не зміг заручитися підтримкою українських політичних партій.

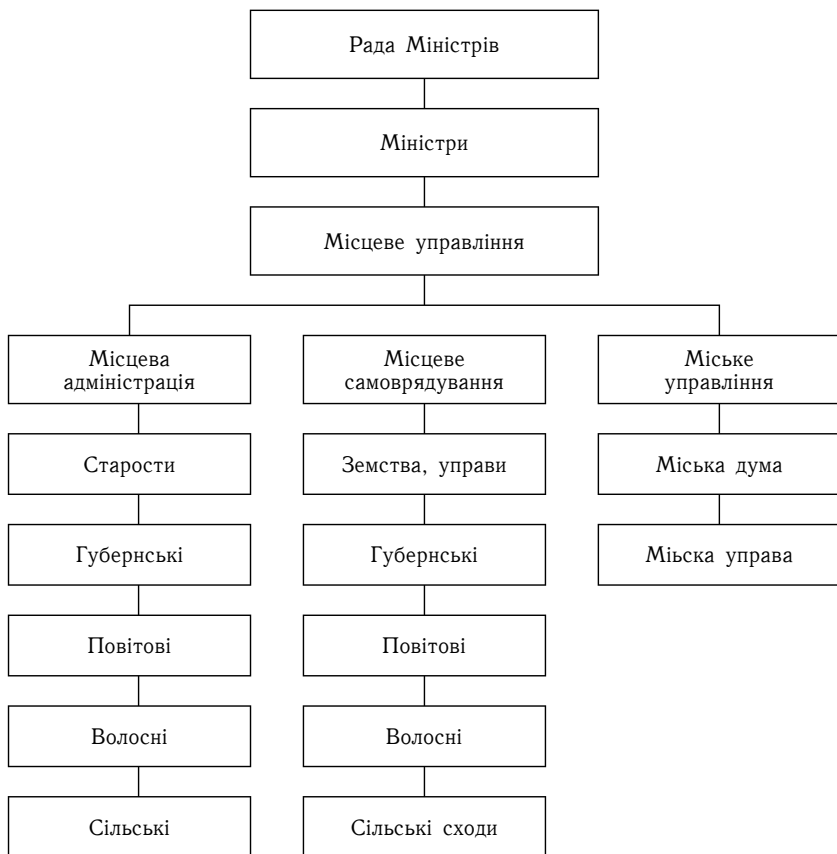
«Закони», безумовно, мали тимчасовий характер і були розраховані на вирішення найневідкладніших справ, Конституція ж у державі мала з'явитися пізніше, тому багато важливих питань з подальшого державотворення в Україні залишилися поза цим документом. Гетьманський уряд намагався заповнити цю прогалину шляхом видання окремих законодавчих актів.

Але все ж таки «Закони» мали важливе значення для створення уряду Української Держави. Можна помітити, що уряд очолював отаман-міністр, а керівництво його справами доручалося генеральному секретареві та керований ним державний Генеральний канцелярії. Згодом ці посади стали називатися: голова Ради міністрів та державний секретар.

Перший уряд Української Держави очолював професор права **Микола Василенко** (квітень — середина травня 1918 р.). Потім його замінив **Федір Лизогуб**¹³⁶ (травень — листопад 1918 р., до підписання угоди з Росією), а з часом — Сергій Гербель (14 листопада — 14 грудня 1918 р.). Уряд не вдалося сформувати ні М. Устимовичу-Сахну, ні професору М. Василенкові, а тільки третьому прем'єрові Ф. Лизогубові, який прибув 2 травня до Києва на особисте запрошення П. Скоропадського і став постійним головою Ради міністрів.

¹³⁶ Лазарович М. В. Історія України : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. С. 345.

Схема 2
Система державного управління в Українській Державі
періоду правління гетьмана Павла Скоропадського



До складу уряду входили здебільшого представники консервативного та ліберального політичних спектрів. Ліберальні погляди, крім Ф. Лизогуба, сповідували міністр освіти М. Василенко, міністр народного здоров'я М. Любинський, міністр шляхів сполучення Б. Бутенко, міністр землеробства В. Колокольцев, виконуючий обов'язки міністра закордонних справ Д. Дорошенко, міністр віросповідань В. Зіньківський, міністр юстиції М. Чубинський.

Порівняно з періодом УЦ Ради, в гетьманському уряді з'явилося два нових міністерства — народного здоров'я та віросповід-

дань. Вдосконалювалась і внутрішня структура міністерств. Вони переважно поділялися на департаменти. Деякі міністерства мали складнішу структуру. Наприклад, міністерство внутрішніх справ поряд з департаментами міського самоврядування, державної варти, страхування та біженців мало у своєму складі також головне управління військового обов'язку та управління у справах преси. При ньому діяли Українське телеграфне агентство та позавідомча ревізійна комісія.

Забезпечувати функціонування Ради міністрів були покликані **державний секретар** і підпорядкована йому **Державна канцелярія**. Державний секретар на засіданнях уряду мав право дорадчого голосу, а з питань, внесених Державною канцелярією, йому надавалося право вирішального голосу. На юридичну раду, склад якої затверджувався гетьманом, покладалось опрацювання особливо складних законів. Під кутом зору організації державної служби Державна канцелярія становила вищий орган виконавчої влади у цій сфері: формування законодавчої бази, ведення реєстрів органів державної влади, службово-посадових призначень, формулярних списків особового складу тощо¹³⁷.

Міська і повітова міліція перетворювалася на Державну варту, яка підпорядковувалася МВС¹³⁸. Директором департаменту Державної варти був призначений П. Аккерман. Як зазначає Р. Пиріг: «До компетенції департаменту Державної варти було віднесено широкий спектр функцій: охорона громадського порядку і безпеки; організація і контроль за діяльністю місцевих органів; призначення і звільнення службовців варти; прикордонна охорона; контроль за проживанням в Україні іноземців; підготовка процедур набуття та позбавлення українського громадянства; контроль за зберіганням, перевезенням і використанням вибухових речовин тощо»¹³⁹.

Вищеподаний склад першої гетьманської Ради міністрів свідчить, що Скоропадський намагався включити до міністерств фахівців, які знали свою справу, не дивлячись на те, подобаються вони німцям чи ні. Між членами уряду були й українці, і представники національних меншин. Головним завданням уряду було закріпити в Українській Державі лад і тримати її в спокої до обрання народом Сейму без участі пробільшовицьких партій.

¹³⁷ Державний вістник. 1918. 22 черв.

¹³⁸ Державний вістник. 1918. 5 черв.

¹³⁹ Пиріг Р. Державна служба Гетьманату Павла Скоропадського (квітень—грудень 1918 р.). *Україна ХХ ст.: культура, ідеологія, політика* : зб. ст. Київ, 2009. Вип. 15, ч. 1. С. 72.

Схема 3
Склад Ради міністрів Української Держави

Голова ради міністрів і міністр внутрішніх справ	Ф. Лизогуб
Міністерство закордонних справ	Д. Дорошенко
Військові справи	О. Рагоза
Міністерство фінансів	А. Ржепецький
Міністерство торгів і промисловості	С. Гутник
Міністерство землевпорядкування	В. Колокольцев
Міністерство віросповідань	В. Зінківський
Міністерство народного здоров'я	Ю. Любинський
Міністерство народної освіти	М. Василенко
Міністерство шляхів	Б. Бутенко
Міністерство судових справ	М. Чубинський
Міністерство праці	Ю. Вагнер
Міністерство продовольчих справ	Ю. Соколовський
Міністерство хліборобства	Кіяницин
Державний писар	І. Кістяковський
Державний контролер	Г. Афанасьєв
Державний секретар	М. Чіжицький
Генеральний уповноважений	С. Гербель

Для покращення діяльності уряду **25 травня 1918 року було прийнято «Положення про Малу раду міністрів»**, на яку покладались значні надії на активізацію діяльності уряду.

Місцеве управління. З установленням нового режиму місцеві органи, сформовані УЦ Радою, були розпущені. Було повернено існуючий ще з царизму адміністративно-територіальний поділ на губернії, повіти, волості. Місцеві адміністрації очолили старости, яким належала вся повнота влади на місцях. Законом про вибори до земств з 5 вересня 1918 року відновилася діяльність земських установ. Хоч органи місцевого самоврядування й отримали колишні назви, їх склад не завжди лояльно ставився до політики гетьмана. Модель місцевого самоврядування була аналогічна тій, що діяла раніше в Російській імперії. Закон «Про зміну, доповнення та скасування діючих узаконень про волосні, повітові і губерніяльні установи по управлінню сільськими місцевостями» від 30 листопада 1918 року поновив інститут земських началь-

ників і створив повітові та губернські ради в сільських справах. Всю систему місцевої адміністрації очолювало Міністерство внутрішніх справ.

Деякі науковці дорікали гетьману за те, що склад його уряду був неукраїнським¹⁴⁰. Насправді ж національний склад Ради міністрів був таким: дванадцять міністрів українського походження, четверо — представники інших національностей (поляк А. Ржепецький — міністр фінансів, єврей С. Гутник — міністр торгівлі, росіяни Ю. Вагнер — міністр праці, Г. Афанасьєв — державний контролер)¹⁴¹. Насправді гетьманський уряд приділяв велику увагу використанню української мови в державних і навчальних установах.

Гетьман надавав неабиякого значення розвитку інституту державної служби. Залишивши на попередніх посадах усіх працюючих спеціалістів (крім міністрів та їх заступників), він намагався поповнювати кадри управлінців досвідченими, кваліфікованими професіоналами не лише з центру, а й з периферії.

Разом з тим гетьманський уряд мав значні проблеми з причини проведення «карних експедицій», що відбувалися переважно на Правобережжі з ініціативи польських поміщиків¹⁴². У названих експедиціях брали участь польські та російські найманці, що відзначалися жорстокістю. У свою чергу це викликало гучні протести з боку українського селянства.

Першочергове значення приділялося зміцненню міжнародного становища Української Держави. Були укладені договори з Грузією і Радянською Росією, при чому Росія визнала незалежність України та її нові державні кордони. 12 червня 1918 року уряд П. Скоропадського підписав договір з Радянською Росією, де Українська Держава визнавалася суверенною державою. Законом від 4 липня 1918 року було передбачено заснування 30 генеральних консульств і консульських агентств Української Держави за кордоном. Генеральні консульства відкрились у Москві, Петрограді. З консульських агентств до I розряду належали 10, а 20 до II розряду. Не всі вони встигли розгорнути свою діяльність¹⁴³.

З ініціативи гетьмана були встановлені політичні союзи з Доном і Кубанню. Румунія була вимушена визнати факт приєднання до України Південної Бессарабії. Всього за короткий час Укра-

¹⁴⁰ Лазарович М. В. Історія України : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. С. 345.

¹⁴¹ Гай-Нижник П. А. К. Ржепецький — міністр фінансів Української держави за гетьманату 1918 р. *Фінанси України*. 2008. № 3. С. 117—118.

¹⁴² Сергійчук В. Погроми в Україні: 1914—1920: Від штучних стереотипів до гіркої правди. приховуваної в радянських архівах. Київ : Вид-во ім. Олени Теліги, 1998. С. 139.

¹⁴³ Державний вістник. 1918. 14 лип.

їнську Державу офіційно визнали 30 держав, сама Україна мала послів і дипломатичні місії в 23 країнах. Тільки країни Антанти не побажали визнати незалежну Українську Державу. Незадовго до відмови гетьмана від влади Українська Держава призначила послів до Англії, Франції і США, але вони вже не встигли приступити до роботи.

Отже, в цілому міністерство закордонних справ, на чолі з Д. Дорошенком, діяло досить активно. 11 зарубіжних місій було акредитовано в Києві (з Німеччини, Австро-Угорщини, Туреччини, Болгарії, Дону, Польщі, Румунії, Фінляндії, Кубані, Азербайджану та Грузії). 10 українських дипломатичних представництв було відряджено за кордон¹⁴⁴.

Саме в той час до гетьмана приїжджали делегації з різних земель, які до цього часу не вважалися українськими, і просили його включити їх до Української Держави, наприклад, з Могилівщини, Пінщини, Куртини, Воронежчини, Кубані. Гетьман був за прийняття нащадків завзятих козаків, що переселилися до Кубані, — це укріпило б позицію України в басейні Чорного моря. Але Німеччина та Австро-Угорщина рішуче заперечували, коли влітку 1918 року Україна хотіла встановити відносини з державами Антанти — Францією та Англією.

Отже, бажання гетьмана підпорядкувати собі усі гілки влади були також обумовлені загальним становищем в Україні, яке вимагало від уряду негайних суворих заходів. Проте встановлення диктатури у 1918 році не було остаточною метою проекту державного будівництва Української Держави, а лише тимчасовою необхідністю складного часу.

1 серпня 1918 року Радою Міністрів був затверджений тимчасовий **Закон «Про верховне управління державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами держави Ясновельможного пана Гетьмана всієї України»**. Цей документ можна вважати доповненням до попередніх «Законів про тимчасовий державний устрій України».

У ст. ст. 1—2 на зазначені в Законі випадки передбачалось створення тріумвірату — колегії верховних правителів держави з трьох осіб, одного з яких заздалегідь визначав сам гетьман, другого обирав Державний Сенат і третього — Рада Міністрів. Фактично цей документ не можна вважати законом про спадкоємність престолу в межах монаршої родини, бо в документі припускалася можливість передачі влади не винятково родинному спадкоємцю за правом первородства, а будь-якій особі за бажанням гетьмана.

¹⁴⁴ Нариси з історії дипломатії України / голов. ред. ради В. М. Литвин. Київ : Альтернативи, 2001. С. 327.

Привертає увагу те, що гетьман визначав не тільки свого наступника, а і наступника названого ним наступника. Цей Закон було застосовано, коли гетьман виїхав на зустріч з германським імператором¹⁴⁵.

З метою забезпечення законності і спокою **18 травня 1918 року було затверджено тимчасову постанову «Про зміну існуючих законів про міліцію і утворення Державної варті»**. Вже сама назва свідчить про державний статус охоронців. Міліція підпорядковувалася безпосередньо старостам, зокрема на рівні губернії функціонував помічник-інспектор Державної варті, а на рівні повіту — начальник повітової Державної варті.

Під час оголошення у місцевості військового стану владні керівні повноваження переходили від МВС до головнокомандувача чи командувачів арміями. Тобто гетьман намагався чітко відокремити функції армії від внутрішніх охоронних органів на підставі нормативного визначення їхніх дій у мирний і воєнний час¹⁴⁶.

Законом від 1 серпня 1918 року «Про утворення Управління Київського столичного отамана» за зразком колишнього російського градоначальства утворилося Управління столичного отамана. Подібне Управління міського отамана діяло і в Одесі. Восени, на підставі урядової постанови від 17 жовтня 1918 року, на допомогу Державній варті почали формуватися добровільні дружини в містах.

Головними фігурами, що здійснювали владу на місцях в Українській Державі, були подібні російським губернаторам та повітовим ісправникам градоначальники, губернські та повітові старости, міські отамани. А **Законом «Про вибори до земств» від 5 вересня 1918 року** відновлювалася діяльність земських установ. Сама модель місцевого самоврядування була аналогічна тій, що діяла раніше в Російській імперії, але вона мала і свої особливості.

За часів Гетьманату здійснювалася **мілітаризація цивільного апарату** управління. Як уже згадувалося, П. Скоропадський був прихильником української державницької традиції, особливо періоду другої пол. XVII — першої пол. XVIII ст., коли адміністративною системою управління в Україні була полково-сотенна система. Отже, за традицією, гетьман і його найближче оточення, голови місцевої адміністрації в Українській Державі 1918 року теж мали бути військовими. Цього принципу під час своїх владних повноважень П. Скоропадський дотримувався непорушно. Усі посади губернських старост, столичного і Одеського міського отаманів передбачали військові звання генеральних старшин, а по-

¹⁴⁵ Єфремова Н. В. Розвиток конституційного законодавства в Україні (1917—1920 рр.): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2002. С. 87.

¹⁴⁶ Там само. С. 98.

сади повітових старост і Миколаївського міського отамана — полковників. Центральна гетьманська адміністрація була також побудована на військових засадах.

За Статутом Генеральної Козацької Ради «при Кошовому Отамані в разі потреби формувалися за його розпорядженням Місцеві Ради». Кількість членів цих рад визначалась їхнім головою і затверджувалася кошовим отаманом. Головою місцевої ради обов'язково мав бути відповідний отаман: у межах губернії — кошовий, повіту — полковий, волості — сотенний.

Місцева адміністрація дістала право видавати постанови, обов'язкові до виконання всіма мешканцями відповідної території. Разом з тим, посилення карного тиску гетьманських законодавчих актів не призводило до їхнього свавільного застосування і надання окремим владним установам надзвичайних позасудових повноважень.

З ініціативи Міністерства внутрішніх справ, 30 листопада 1918 року був виданий Закон «Про зміну, доповнення та скасування діючих узагальнень про волосні, повітові і губерніальні установи по управлінню сільськими місцевостями», яким було відновлено інститут «земських начальників» з повітовими та губернськими радами. Проте це так і не вирішило гострих суперечок між місцевою адміністрацією та органами місцевого самоврядування, які передусім були спричинені соціалістичною орієнтацією більшості українських партій та аграрною політикою гетьмана з його монархічною орієнтацією.

До категорії державних службовців належали й працівники Державного банку. Згідно з його статутом, затвердженим 17 серпня 1918 року, посадове утримання, класи і розряди банківських працівників визначалися окремим розписом¹⁴⁷.

Гетьманська адміністрація встигла зробити декілька важливих кроків у законодавчому плані з організації майбутньої **Української армії**. Так, уряд Української Держави ухвалив проект УЦ Ради про формування восьми корпусів піхоти та чотирьох кінних дивізій і почав його реалізовувати, і ще в липні 1918 року була створена Гвардійська Сердюцька дивізія з 5000 вояків¹⁴⁸.

Суттєвих напрацювань у сфері законодавчого забезпечення діяльності державної служби уряд Української Держави зробити не встиг, тому під час підготовки нових нормативних документів правники Державної канцелярії та міністерства судочинства зму-

¹⁴⁷ Державний вістник. 1918. 26 черв.

¹⁴⁸ Єфремова Н. В. До питання військової політики гетьмана П. Скоропадського. *Актуальні проблеми держави та права* : зб. наук. пр. Одеса, 1999. Вип. 6, ч. 1. С. 62—67.

шені були звертатися до Статуту цивільної служби царських часів і профільних актів Тимчасового уряду.

30 травня 1918 року міністр юстиції М. Чубинський вніс на розгляд Кабінету міністрів **проекти текстів урочистої обітниці службовців цивільного відомства, суддів і присяги військових**. Ті, хто відмовлялися її приймати, звільнялися або ж не зараховувалися на службу. Текст 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»¹⁴⁹.

Державні службовці на відміну від чинних суддів, прокурорських і слідчих працівників не користувались імунітетом недоторканності. Справи про напад на урядових осіб цивільного відомства під час виконання ними або з приводу виконання ними службових обов'язків передавалися до компетенції військового судочинства. Вони прирівнювалися до справ, які становлять «дійсну небезпеку для державного порядку і громадського спокою»¹⁵⁰.

Підсумком існування Української Держави 1918 року було не лише її падіння. Попри зовнішню і внутрішню нестабільність, міністерські кризи, коли національно-партійні кола фактично оголосили бойкот гетьманській політиці і відкидали усі спроби залучити їх до співпраці, Українська Держава залишилась найміцнішою формою існування самостійної України періоду визвольних змагань 1917—1921 років. Але гетьманське правління обмежувалося не тільки внутрішніми, а переважно зовнішніми чинниками, не було самостійним з принципових питань, його політика залежала від німецько-австрійського режиму. Покладаючи великі сподівання на Антанту, яка, звісно, хотіла федерації з Росією, гетьман стояв перед проблемою остаточного вибору. Зрештою, не треба забувати й те, що і без того напружену ситуацію загострювала підготовка повстання проти гетьмана під проводом С. Петлюри й В. Винниченка.

Однією з причин поразки гетьмана було те, що 18 жовтня 1918 року німецький фронт у Європі провалився. Для Української Держави це означало початок війни з Радянською Росією, і потрібні були союзники. Цю проблему треба було вирішувати з Антантою, але ані Велика Британія, ані Франція не були зацікавлені у збереженні незалежної Української Держави. З позицій розвитку української державності ці сім з половиною місяців можна охарактеризувати як справжній розвиток. До керівництва державою П. Скоропадським були запрошені відомі фахівці-юристи та еко-

¹⁴⁹ Науково-документальна збірка до 90-річчя запровадження державної служби в Україні / упоряд. А. Вишневський. Київ, 2008. С. 104.

¹⁵⁰ Державний вістник. 1918. 1 серп.

номісти. Українська Держава базувалась на «твердих основах законів, виданих в установленій черзі». Тобто системний підхід до реалізації ідеї правової держави був покладений гетьманом в основу розбудови держави з перших днів його правління.

Оцінюючи роботу урядового апарату та місцевих адміністрацій, П. Скоропадський писав: «Я далеко не хочу сказати, що центральні управління працювали добре, було чимало людей невідходящих за своїми знаннями і своїми моральними якостями, але для дезинфекції всіх цих установ був потрібен час»¹⁵¹. Створення законодавчої бази функціонування державної служби дозволило формалізувати відносини працівників органів виконавчої влади з державою, обмежити політизацію управлінських кадрів, особливо середньої ланки. Це також дало змогу уніфікувати структуру урядових установ і місцевих адміністрацій, визначити обов'язки і 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.

Література

1. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 1 / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ: Ніка-Центр, 2009. 544 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002148
2. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 5. Документи і матеріали. Кн. 1. 1914—1991 / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.]; упоряд.: Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко, Р. Б. Воробей; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ: Ніка-Центр, 2009. 824 с. URL: <http://resource.history.org.ua/item/0002252>
3. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 458 с.

¹⁵¹ Павло Скоропадський. Спогади. Київ; Філадельфія, 1995. С. 159.

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ № 6

Структура державної влади в радянській Україні (1919—1937 років)

План

1. Особливості державного управління в Україні в умовах запровадження режиму «військового комунізму».
2. Центральні органи влади в УСРР за Конституціями 1919—1929 років.
3. Місцеві органи влади в УСРР за Конституціями 1919—1929 років.
4. Органи судової влади в УСРР та завдання з їх реформування у 20-х роках ХХ ст.
5. Центральні органи влади в УСРР за Конституцією 1937 р., утворення Верховної ради УРСР.
6. Державні службовці в УСРР та їх правовий статус.
7. Державна кадрова політика в радянській Україні 1920—1930-х років.

Методичні рекомендації

При підготовці до цієї теми ми пропонуємо звернути увагу на те, що протягом січня 1919 року значна частина території України перейшла під контроль Червоної Армії. **6 березня 1919 року** у Харкові відкрився III Всеукраїнський з'їзд Рад, де було розглянуто найважливіші поточні питання. Декретом від 6 січня 1919 року було затверджено офіційну назву радянської держави в Україні — Українська Соціалістична Радянська Республіка (УСРР), а декретом від 29 січня Тимчасовий уряд реорганізовано в *Раду Народних Комісарів УСРР* (РНК УСРР).

В основу діяльності органів нової влади було покладено **політику воєнного комунізму**, запроваджену російськими більшовиками. Сутність цього явища на практиці можна побачити у прискоренні темпів націоналізації промисловості; згортанні товарно-грошових відносин; заміні товарного ринку як універсального регулятора економіки усілякими розкладками, у тому числі продовольчими; прагненні перейти в сільському господарстві від одноосібного до усуспільненого виробництва шляхом створення радгоспів, комун, артіль та ін. Менше половини конфіскованих поміщицьких земель передавалося селянам, решта — новоствореним комунам, радгоспам тощо. Продзагони безперервно вилучали продовольство у селян, торгівлю було заборонено як буржуазний пережиток. Все це викликало велике незадоволення населення.

Вже у березні—квітні розпочалися, а згодом набули великих масштабів виступи селян під гаслами «Геть комуну!», «За ра-

дянську владу без комуністів!». Отже, щодо застосування політики «воєнного комунізму» доцільно нагадати, що на початку 1921 року від неї почнуть відходити, як від неправильної. Сам термін набув офіційного закріплення в промовах В. І. Леніна навесні 1921 року на X з'їзді РКП(б). Без посилання на автора, Ленін використав цей термін ретроспективно — для виправдання попередньої політики більшовиків, у зв'язку із введенням нової економічної політики.

Саме поняття «воєнний комунізм» було сформульовано вченим-енциклопедистом О. О. Богдановим у матеріалах його лекції «Доля робочої партії та нинішньої революції» 1917 року¹⁵². У січні 1918 року її матеріали було надруковано окремою статтею «Судьбы рабочей партии в нынешней революции»¹⁵³, що сприяло її популяризації серед революційних активістів.

«Воєнний комунізм», на думку О. О. Богданова, визначався факторами катастрофи у милітаризації: «Коммунизм этот является в основе своей потребительным, но, применительно к потребностям распределения, может включать и регулирование производства, а также принудительную трудовую повинность. Готовые формы для этого коммунизма давала гигантски разросшаяся организация армии... С развитием войны принципы пайка и казармы распространялись на все большую часть населения; следом за ними шло регулирование цен и сбыта, затем монополизация продуктов и регулирования производства»¹⁵⁴.

З наведеного фрагменту ми бачимо, що О. О. Богданов вкладав до терміну «воєнний комунізм» більш широкий теоретичний сенс, ніж сучасні визначення, що тісно пов'язують «воєнний комунізм» з порівняно коротким хронологічним періодом. Ми, очевидно, маємо справу зі спробою зрозуміти і пояснити весь той «злам часів», величезний за масштабами і глибинами, який представляє собою епоха Першої світової війни та більшовицької революції, як певна частина колосальної кризи. Але цей теоретичний аспект досліджень О. О. Богданова його сучасники не зрозуміли.

Коментуючи у майбутньому свої погляди О. О. Богданов зазначав: «В эпоху «военного коммунизма» после достижения мира встала задача «широкого экономического и культурного строительства». Но система «военного коммунизма для такого строительства оказалась мало пригодна. Ее методы тут недостаточ-

¹⁵² Плютто П. А., Богданов А. А. О «военном коммунизме». *СоЦис*. 1990. № 11. С. 147—151.

¹⁵³ Богданов А. А. Судьбы рабочей партии в нынешней революции. *Новая жизнь*. 1918. 26—27 янв.

¹⁵⁴ Стенограмма доклада с авторской правкой хранится в архиве АН СССР (Ф. 350. Оп. 2. Д. 20. Л. 120).

ны и зачастую прямо не подходят»¹⁵⁵. У якості прикладів він наводить «ударну тактику» освоєння банківської мережі і судових установ, штучне «військово-комуністичне» рівняння чиновництва і офіцерства «заробітною платою навченого робітника» та ін. У тій самій статті він також зазначав, що: «Вера в декрет — есть, в сущности, перенесение на социальную жизнь идеи приказа, который в солдатской жизни действительно все определял и все мог. В общеэкономической и культурной жизни это далеко не так». В цілому концепцію «воєнного комунізму» О. О. Богданова слід вважати одною з найбільш значущих спроб зрозуміти внутрішній механізм епохи, ірреальність якої не була для нього таємницею: «Военный коммунизм есть все же коммунизм; и его резкое противоречие с обычными формами индивидуального присвоения создает ту атмосферу миража, в которой смутные прообразы социализма принимаются за его осуществление»¹⁵⁶.

Одним з перших документів, прийнятих більшовиками в УСРР із дотриманням принципів політики «воєнного комунізму», стала Конституція УСРР. Її було прийнято поспіхом, 10 березня 1919 року була прийнята Конституція УСРР, але остаточне затвердження відбулось на засіданні ВУЦВК 14 березня 1919 року¹⁵⁷. Перша Конституція УСРР, як і Конституція РСФРР, ґрунтувалася на марксистсько-ленінському вченні про соціалістичну революцію та диктатуру пролетаріату. Тому цей основний закон був швидше політичним, аніж правовим документом. Його домінуючою рисою стала декларативність, характерна і для наступних радянських конституцій. Визначення Республіки Рад як державної форми диктатури пролетаріату було, власне, проголошенням цієї держави як класової організації.

У Конституції УСРР проголошувалася класовою державою. Показово, що офіційний проект Конституції був написаний російською мовою і без поправок введених до «Собрания узаконений й распоряжений рабоче-крестьянского правительства Украины»¹⁵⁸. Характерним для Конституції УСРР 1919 року було поєднання утопічних елементів, що без будь-якого перехідного періоду наближали майбутнє до тодішнього становища, з положеннями, які фактично продовжували порядки та інституції, властиві лише короткому періоду у розвитку держави — диктатурі пролетаріату.

¹⁵⁵ Богданов А. А. Судьбы рабочей партии в нынешней революции. *Новая жизнь*. 1918. 26—27 янв.

¹⁵⁶ Богданов А. А. Вопросы социализма. Москва : Т-во «Книгоиздательство писателей в Москве», 1918. С. 90.

¹⁵⁷ Історія української Конституції / Укр. правнича фундація ; упоряд.: А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко ; вступ. ст. С. П. Головатий. Київ : Право, 1997. С. 175—181.

¹⁵⁸ Там само. С. 173.

Відповідно до партійної доктрини після «переходу від буржуазного ладу до соціалізму» ця диктатура зникне, а слідом за нею, після остаточного оформлення комуністичного ладу, «зникне і держава, уступивши місце вільним формам життя, збудованого на основах організації загальної праці на загальну користь і братерську солідарність». З іншої сторони, Конституція проголошувала, що влада, закріплена за робітничим класом, здійснюватиме свої завдання «шляхом систематичного придушення всіх контрреволюційних намірів з боку заможних класів». Ці положення мали набагато практичніше значення, ніж перші, суто декларативні.

Конституція налічувала 35 статей і складалася з трьох основних частин: 1. Основні положення; 2. Конструкція радянської влади а) організація центральної влади; б) організація радянської влади на місцях; 3. Декларація прав і обов'язків трудящого і експлуатованого народу України; в) про герб і прапор УСРР. В оригінальному тексті Конституції 33 стаття була пропущена. УСРР слідом за РСФРР проголошувалась республікою рад. Характерно, що тривалий час ці органи навіть в офіційних документах УСРР називалися за російським зразком «советами» або «совітами». Слово «рада» увійшло в офіційні документи лише з 1920 року.

Виборчі права належали робітникам і службовцям, зайнятим у промисловості, торгівлі, сільському господарстві та інших галузях народного господарства, трудящим селянам і козакам-хліборобам, включно з тими з них, хто втратив працездатність, їх мали також всі військовослужбовці Червоної армії. Виборчих прав позбавлялись усі, хто використовував найману працю для одержання прибутку, а також особи, які жили з відсотків з капіталу та мали інші джерела нетрудового зиску. Виборчих прав не мали приватні крамарі та посередники. Обирати не могли також ченці і духовенство усіх релігійних культів та церков. Це право було відібране й у службовців та агентів колишньої поліції і жандармерії. З числа виборців виключалися також ті, що були визнані божевільними та позбавлені виборчих прав судом. Тобто права на участь в утворенні органів влади, що здійснювалася над загалом, а отже, й над ними, були відібрані у значних верств, груп населення.

Найбільше мандатів у радах рішенням ВУВЦК і РНК приділялось військовослужбовцям, що вважалися найбільш надійним опертям і зняряддям влади. За кількістю виділених у радах місць фабрично-заводські робітники мали забезпечену перевагу над селянами, хоча селянська маса значно переважала серед населення та виборців. Певні квоти встановлювалися для представників трудової інтелігенції.

У Конституції УСРР 1919 року, як і в Конституції РСФРР, у статті 1 було записано, що: «Українська Соціалістична Радянська

Республіка є організація диктатури працюючих і експлуатуємих мас пролетаріату і біднішого селянства для перемоги над їх віковими гнобителями й експлуататорами капіталістами й поміщиками»¹⁵⁹. Влада трудящих здійснювалася радами робітничих, селянських та червоноармійських депутатів.

Конституція УСРР 1919 року встановила, що центральними органами радянської влади є Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад, Рада Народних Комісарів УСРР. Відповідно до ленінської доктрини вони мали поєднувати вищу виконавчу, законодавчу, судову і контрольну владу. Ці органи мали розглядати і розв'язувати усі основні питання загальнодержавного значення, їм належало право визначати та змінювати кордони республіки, спрямовувати міжнародні стосунки і зв'язки, проголошувати війну й укладати мир, визначати засади організації збройних сил і керувати внутрішньою політикою країни, творити цивільне, кримінальне і процесуальне законодавство, встановлювати засади будівництва соціалістичної економіки, контролювати державні витрати і прибутки, і врешті всіляко поширювати свою компетенцію за рахунок інших питань державного життя, які вони вважатимуть за потрібне віднести до свого відання. Водночас розподіл прав і обов'язків поміж самими цими органами щодо розв'язання усіх цих справ не був чітко визначений. Отже, поділу на гілки влади фактично не існувало і навіть Раднаркому було надано право видавати закони.

За Всеукраїнським з'їздом рад, який проголошувався найвищою владою в УСРР, закріплювалося право приймати, змінювати і доповнювати Конституцію, вирішувати питання війни і миру, але за певних обставин він це міг робити поміж з'їздами ВУЦВК.

Згідно з Конституцією 1919 року органом вищої виконавчої влади був **Раднарком УСРР**, відповідальний перед з'їздом рад та ВУЦВК. Але, будучи одночасно однією зі складових частин вищої влади республіки, він міг приймати до свого розгляду всі питання стосовно законодавства, управління УСРР та питання, доручені йому ВУЦВК. В систему, очолювану РНК, входили наркомати: закордонних справ, військових справ (при відсутності в УСРР власних збройних сил), внутрішніх справ, юстиції, фінансів, пропаганди, народної освіти, земельних справ, шляхів сполучення харчових справ, Рада народного господарства та Верховний соціалістичний контроль. Особлива роль у цій системі належала Все-

¹⁵⁹ Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки (березень 1919 р.). *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19#Text>

українській надзвичайній комісії, спадкоємцем якої стало Головне політичне управління.

Починаючи з травня 1919 року у законодавчій діяльності стала брати участь і **Президія ВУЦВК**. Її правовий статус вперше було визначено у Положенні «Про Президію ВУЦВК Рад», затвердженому 23 травня 1920 року. Між сесіями ВУЦВК його функції стала виконувати Президія, члени якої керували сесіями, готували матеріали для її роботи. Президія здійснювала нагляд за виконанням постанов ВУЦВК, готувала проекти декретів, інструментувала державні органи влади. Правові засади діяльності ВУЦВК згодом змінювались, про що свідчать такі документи, як: Положення про Всеукраїнський ЦВК від 8 травня 1921 року та від 12 жовтня 1924 року, а також постанова V Всеукраїнського з'їзду рад «Про радянське будівництво»¹⁶⁰.

Між сесіями ВУЦВК Президія мала право затверджувати постанови Раднаркому УСРР і припиняти їх дію, переносючи питання на вирішення найближчої сесії ВУЦВК. Президія також розглядала клопотання про помилування та вирішувала інші питання в порядку управління. Завідування окремими галузями управління покладалося на наркомати.

Конституція визначила також структуру, компетенцію та порядок утворення **місцевих органів влади**. Місцевими органами радянської влади були: а) ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів (міські та сільські), а також обрані ними виконавчі комітети (виконкоми); б) з'їзди Рад (губернські, повітові і волосні), а також обрані ними виконавчі комітети (виконкоми). Головою ВУЦВК був обраний Г. Петровський. До складу Раднаркому увійшли більшовики А. Бубнов, К. Ворошилов, Ф. Сергєєв, В. Аверін, В. Затонський, Е. Квірінг, М. Скрипник, О. Шпіхтер та ін.¹⁶¹.

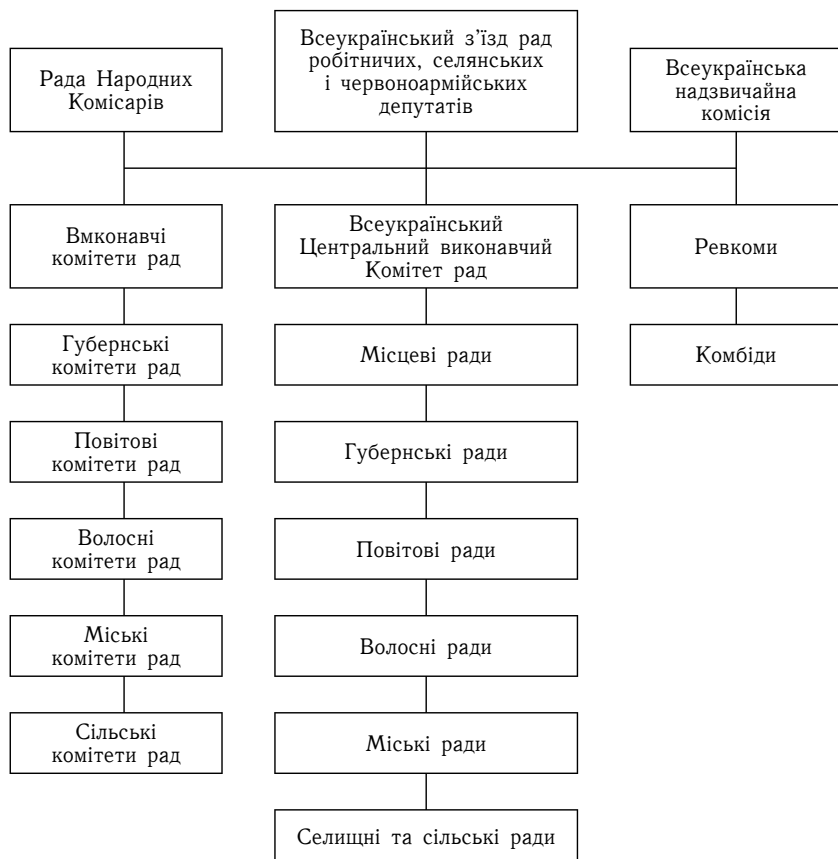
ЦК КП(б)У і уряд УСРР після прийняття Конституції вжили заходів до повсюдного переходу влади на території України до Рад. В усіх ланках державного апарату створювалися комуністичні осередки, які очолювали процес радянського будівництва. Досить активно відбувалося інтегрування більшовицької партії у владні структури. Виборам до рад передували зміни в адміністративно-територіальному поділі.

1 червня 1919 року ВЦВК РСФРР видав декрет «Про об'єднання соціалістичних республік — Росії, України, Литви, Латвії, Білорусі для боротьби зі світовим імперіалізмом» у сфері:

¹⁶⁰ Ермолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні : навч. посіб. Харків : Право, 2007. С. 225.

¹⁶¹ Тищик Б. Й., Бойко І. Й. Історія держави і права України: акад. курс : підручник. Київ : Ін Юре, 2015. С. 512.

Схема 4
Державне управління в Україні за Конституцією УСРР 1919 р.



1) військової організації і військового командування; 2) народного господарства; 3) залізничного управління і господарства; 4) фінансової справи; 5) комісаріатів праці радянських соціалістичних республік¹⁶².

З юридичної точки зору це був акт вищого органу державної влади РСФРР, але стосувався він і інших республік. Отже, більшість сучасних науковців вважають його абсолютно неправомір-

¹⁶² Українська РСР в період громадянської війни 1917—1920 рр. : у 3 т. Київ : Політвидав, 1968. Т. 2 : Розгром буржуазно-куркульської Директорії. Вигнання інтервентів Антанти. С. 286.

ним актом¹⁶³. Розуміючи це, Л. Троцький, беручи командування українськими радянськими військам, посилався на угоду між ЦВК Росії і ВУЦВК, хоча такої угоди ніколи не було. Знову ж таки по партійній лінії Х. Раковського змусили від імені ВУЦВК оголосити про визнання декрету ЦВК Росії від 1 червня 1919 року. Але на заваді об'єднанню став наступ денікінських військ. Наприкінці літа 1919 року радянські війська під тиском переважаючих сил армій УНР (з Правобережжя) та Денікіна (з півдня), змушені були залишити її територію. За наказом Раднаркому Росії в середині серпня припинили свою діяльність в Україні ВУЦВК і Раднарком УСРР.

Чергова, третя спроба встановити радянську владу в Україні виявилася вдалою завдяки успішному наступу армії радянської Росії проти армії Денікіна взимку 1919—1920 років. Тепер радянські війська діяли від імені Всеукраїнського революційного комітету, створеного за межами України 11 грудня 1919 року.

У 1920 році УСРР складалася з 12 губерній: Волинської, Подільської, Київської, Чернігівської, Полтавської, Харківської, Одеської, Миколаївської, Катеринославської, Олександрівської, Донецької, Кременчуцької¹⁶⁴. У своїх дослідженнях О. Сагач вирахувала дані, що: «У ході проведеної у 1923 р. реформи замість 102 старих повітів було створено 53 округи, а замість 1989 волостей — 706 районів»¹⁶⁵.

У квітні—травні 1919 року влада в УСРР, як центральна, так і місцева, в основному була організована відповідно до Конституції. Виняток становили прифронтові райони, там влада залишалася у ревкомів¹⁶⁶.

У середині 1919 року партія провела об'єднання життєво важливих сфер діяльності республік — оборони, економіки праці, фінансів, транспорту, пошти і телеграфу, управління якими здійснювалося з Москви. 28 грудня 1920 року був підписаний договір між РСФРР і УРСР про воєнний і господарський союзи¹⁶⁷.

¹⁶³ Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Історія держави і права України : підручник. Київ : Ін Юре, 2007. С. 378; Васильєв В. Політичне керівництво УСРР та СРСР: динаміка відносин центр — субцентр влади (1917—1938) : монографія. Київ : Ін-т історії України НАН України, 1914. С. 78—79.

¹⁶⁴ Область. *Большая советская энциклопедия*. 3-е изд. Москва, 1974. Т. 18. С. 551—555.

¹⁶⁵ Сагач О. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективний аналіз та сучасний стан. *Сіверянський літопис*. 2017. № 4. С. 193. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sl_2017_4_24

¹⁶⁶ Тригуб П. Н. Количество, состав и деятельность Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов на Украине в период гражданской войны (1918—1920 гг.). *История СССР*. 1983. № 6. С. 128.

¹⁶⁷ Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства. 1921. № 1, 3 янв. С. 11—12.

У преамбулі договору підкреслювалася незалежність і суверенність обох держав. Але за допомогою об'єднаних наркоматів партійна влада активно втручалася у внутрішні та зовнішні справи України. Фактично до початку 1921 року оформилася унітарна держава — РСФРР, під владним впливом якої перебували Україна, Білорусія і Закавказька Федерація. Більшовицька партія брала на себе основну частину державних повноважень.

Але між радянськими республіками через правову невизначеність почали виникати різноманітні непорозуміння. Намагаючись відстоювати свої інтереси, республіки починали висловлювати незадоволення колоніально-імперською політикою з центру. Отже з початком політики «українізації» в УСРР все частіше лунали висловлювання проти споживацьких відносин з боку Москви, з реальними вимогами надання Україні справжнього суверенітету. Отже, по факту у сфері міжреспубліканського управління в СРСР не тільки зберігалися старі — імперські погляди, а і значно посилювалася тенденція до централізації в управлінні.

10 грудня 1922 року у Харкові відкрився VII Всеукраїнський з'їзд рад, який схвалив ідею створення Союзу і звернувся до з'їздів рад усіх республік із закликом приступити до законодавчого оформлення Союзу РСР.

30 грудня 1922 року в Москві, в приміщенні Великого театру відкрився **I Всесоюзний з'їзд рад**. Він прийняв рішення про створення Союзу РСР, затвердив Декларацію про створення СРСР і Союзний Договір. Так, чотири радянські республіки — РСФРР, УСРР, ЗСФРР і БСРР утворили єдину союзну державу. Договір визначав структуру загальносоюзних органів влади та їх компетенцію. У систему центрального управління входили союзні, союзно-республіканські і республіканські наркомати.

Був обраний **Центральний Виконавчий Комітет Союзу РСР** у складі 371 члена, 88 з яких представляли Україну. Також було обрано чотири голови ЦВК, від України — Г. Петровський. Доопрацювання Договору і Декларації тривало і в 1923 році, коли була створена спеціальна комісія для вироблення Конституції СРСР. У процесі підготовки проекту Конституції розгорнулася жорстока політична боротьба. Сталін і його прихильники намагалися максимально обмежити суверенітет республік¹⁶⁸.

6 липня 1923 року друга сесія ЦВК СРСР ухвалила постанову про ратифікацію Основного Закону СРСР. Остаточне затвердження Конституції СРСР повинно було відбутися на II з'їз-

¹⁶⁸ Максимова О. Д. Разработка и обсуждение проекта первой Конституции СССР в комиссии ЦИК СССР (июнь 1923 г.). *Вестник Московского университета. Серия : Право*. 2011. № 4. С. 88—94.

ді рад Союзу РСР¹⁶⁹. Напередодні з'їзду пройшли з'їзди рад союзних республік, які також схвалили Конституцію СРСР. 31 січня 1924 року Конституцію СРСР остаточно затвердив II з'їзд рад СРСР¹⁷⁰. Отже, створення СРСР і прийняття союзної Конституції внесло істотні зміни у структуру органів влади та управління союзних республік.

Стратегія нової адміністративної реформи була розроблена у постанові ВУЦВК від 1 лютого 1922 року «Про упорядкування та прискорення робіт по адміністративно-територіальному поділу УСРР». Реально реформи почалися 16 жовтня 1922 року¹⁷¹. Шляхом поступового переходу від чотириступеневої (губернія — повіт — волость — село) системи до триступеневої (округ — волость — село) планувалося зекономити значні кошти від спрощення радянського апарату. В тому ж 1922 році були внесені зміни і до губернського поділу.

Структуру органів влади УСРР на початку 20-х років визначала її Конституція 1919 року. **До вищих органів влади й управління належали Всеукраїнський з'їзд рад, ВУЦВК, Президія ВУЦВК і РНК.**

Всеукраїнський з'їзд рад працював у пленарному режимі від 4 до 9 днів. Більшість членів ВУЦВК формувалася з числа радянських та партійних чиновників центрального та губернського рівня. Правовий статус делегатів з'їздів не був юридично врегульованим¹⁷². Його члени розглядали найважливіші питання розвитку промисловості, сільського господарства, транспорту, торгівлі, фінансів, культурного будівництва тощо. Рішення ВУЦВК мали вищу юридичну силу, але їх прийняття не передбачало довгих дискусій через відсутність реальної опозиції. З 1926 року змінилася періодичність скликання Всеукраїнських з'їздів рад. Тепер вони збиралися не щорічно, а один раз на два роки.

Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет (ВУЦВК) був вищим органом влади в період між Всеукраїнськими з'їздами рад. Після прийняття Конституції СРСР 1924 року повноваження ВУЦВК регулювалися Положенням про ВУЦВК від 12 жовтня 1924 року. Воно визначало порядок обрання ВУЦВК, строк повноважень, періодичність скликання сесій (тричі на рік).

¹⁶⁹ Брицький П. П., Юрійчук Є. П. Утворення СРСР: радянський стереотип та історико-правова дійсність. Чернівці : Знання, 2002. С. 33.

¹⁷⁰ Скоморовський В. Б. Розробка Конституції СРСР 1924 року та її роль у правовому оформленні єдиної союзної держави. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна*. Серія : Право. 2012. № 1000. С. 87—89.

¹⁷¹ Верменич Я. В., Андрощук О. В. Зміни адміністративно-територіального устрою України XX—XXI ст. Київ : Ін-т історії України НАН України, 2014. С. 77.

¹⁷² Єрмолаєв В. М. Вказ. твір. С. 217.

У період між сесіями вищим законодавчим, виконавчим і розпорядчим органом влади УСРР була Президія ВУЦВК. Її діяльність, склад регулювалися Указом про порядок роботи Президії ВУЦВК від 1 липня 1926 року. Указ передбачав створення Малої Президії ВУЦВК, яка грала роль внутрішнього допоміжного органу. **Тенденція до створення командно-адміністративної системи призвела до посилення виконавчої влади за рахунок законодавчої.** РНК отримала право розгляду і вирішення найважливіших загальнодержавних питань, в тому числі і прийняття нормативних актів. Центральне управління в окремих сферах діяльності держави здійснювали народні комісаріати.

В УСРР за Конституцією 1919 року функціонувало 16 народних комісаріатів. Після прийняття Конституції СРСР 1924 року народні комісаріати були поділені на загальносоюзні, об'єднані і самостійні (культурні). Всього було 5 об'єднаних наркоматів — Вища рада народного господарства, фінансів, праці, робітничо-селянської інспекції, внутрішньої торгівлі. До загальносоюзних наркоматів належали: військово-морський, зовнішньої торгівлі, закордонних справ, пошти і телеграфу, шляхів сполучення.

Величезна кількість не систематизованих нормативних актів у галузі адміністративного права значно ускладнювала роботу вищих і місцевих органів влади і управління. У свою чергу це вплинуло на видання у 1927 році першого адміністративного кодексу УСРР¹⁷³. Його було затверджено 14 грудня 1927 року Постановою Президії ВУЦВК. Кодекс складався з 15 розділів і 528 статей, за допомогою яких регулювався широкий спектр управлінських правовідносин.

Коло питань, які регулював Адміністративний кодекс, можна умовно розділити на три основні групи: 1) взаємовідносини органів державного управління (розділ 2); 2) відносини органів державного управління з громадянами (розділи 3, 4, 13, 14); 3) відносини громадян з органами державного управління (розділи 5—11, 16). На час свого прийняття кодекс мав доволі прогресивний зміст, проте у 30-х роках він «заважав» здійсненню нововведень, спрямованих на впровадження сталінського терору¹⁷⁴.

Місцеві органи влади України у складі СРСР. Як зазначалося на X Всеукраїнському з'їзді рад, зміцнення низових органів влади, надання їм значних адміністративних і фінансових прав значною мірою пожвавило роботу рад. Разом із тим залишилося ще

¹⁷³ Адміністративний кодекс УСРР : затв. 14.12.1927 р. ЛІГА: ЗАКОН : інформ.-правова система. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html

¹⁷⁴ Усенко І. Б. Адміністративний кодекс УСРР. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) [та ін.]. Київ : Юрид. думка, 2011. Т. 1 : А—Г. С. 50—51.

багато прорахунків у діяльності місцевих органів влади, що вимагали усунення¹⁷⁵.

Перш за все звернули увагу на сільські ради — найбільш поширені органи влади. З метою їх зміцнення ВУЦВК і Раднарком УСРР затвердили **інструкцію про роботу комісій сільських рад**, де дали перелік комісій та визначили їхні права і компетенцію. **12 жовтня 1927 року ВУЦВК прийняв нове Положення «Про міські ради»**¹⁷⁶, яке значно розширювало діяльність сільрад. Великих повноважень набули вони в галузі землекористування і землевпорядкування. Сільські ради в межах своєї компетенції ставали найвищими органами влади на підвідомчій їм території.

Виконавчим органом сільської ради була президія у складі голови, його заступника і секретаря. Обиралися також двоє кандидатів у члени президії. Проте і за нових умов значний вплив на сільські ради мала діяльність комітетів незаможних селян.

Курс на колективізацію потребував серйозної перебудови місцевих органів влади й управління, особливо сільських рад. Для цього знову активізували роботу комнезамів. На початку 1930 року їх кількість була втричі більшою, ніж наприкінці 1925 року. У рядах комнезамів налічувалося понад 1 млн членів. Правда, комнезами вже не могли підмінити діяльність сільських рад, як це було раніше, але вони істотно впливали на їх політику щодо колгоспного будівництва. **16 лютого 1933 року ВУЦВК затвердив постанову «Про ліквідацію комітетів незаможних селян»**, які виконали свою головну місію — розгром куркульства і проведення суцільної колективізації.

1 липня 1931 року ВУЦВК затвердив нове Положення про сільські ради. Стаття 3 Положення встановлювала, що сільські ради здійснюють керівництво всім господарським і соціально-культурним будівництвом на селі. Кожна сільська рада мала власний бюджет і права юридичної особи. При радах створювалися секції, які керували окремими ланками господарського та соціально-культурного будівництва. При радах, які мали у своєму складі не менше трьох депутатів, створювалися депутатські групи.

Зміцненню місцевих органів влади повинен був сприяти черговий етап адміністративно-територіальної реформи в Україні. **2 серпня 1930 року ВУЦВК і РНК УСРР приймають постанову «Про ліквідацію округів і перехід на двоступеневу систему управління».** Постанова скасовувала поділ УСРР на округи, замість цього було створено 484 райони, 18 міст, виділених в окремі адміністративно-господарські зони, і одна автономна республі-

¹⁷⁵ Вісті ВУЦВК. 1927. 17 трав.

¹⁷⁶ Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. 1927. № 51—52. С. 909—1019.

ка — Молдавська. Але вже через рік виявилися суттєві недоліки нового поділу, і головний з них — віддаленість центральної влади від районів. Тому ВУЦВК у лютому 1932 року прийняв постанову «Про перехід на триступеневу адміністративно-територіальну систему: район — область — центр». В Україні було утворено п'ять областей: Вінницька, Дніпропетровська, Київська, Одеська та Харківська. У червні 1932 року була утворена Донецька область, а в жовтні — Чернігівська.

Характерною рисою реформування місцевих органів влади і управління було посилення ролі виконавчих структур в місцевих радах, що полегшувало керівництво ними з боку вищих органів влади та партійних органів. Зі створенням областей районні та міські ради були підпорядковані виконкомам.

Індустріалізація країни вимагала значної перебудови роботи міських рад. Тому ВУЦВК 12 жовтня 1927 року прийняв нове Положення про міські ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів¹⁷⁷. Міські ради здобули право складати бюджетні міст і розпоряджатися кредитами. Положення також надавало право міським радам створювати районні ради в межах міста.

Діяльність міських рад визначалася Положенням «Про міські ради Української РСР» від 1 липня 1931 року, були встановлені дві категорії міських рад: республіканського і районного підпорядкування. На відміну від Положення про міські ради 1927 року, нове Положення значно розширювало компетенцію міських рад у сфері планування, соціального і культурного будівництва, торгівлі, кооперації та ін.

Готуючись до практичного заняття, слід звернути увагу на те, що за Конституцією УСРР 1919 року Україна була унітарною державою. У 1924 році волею більшовицької партії в її складі з'явилося автономне вкраплення. Переслідуючи стратегічні політичні цілі, більшовицьке керівництво СРСР приймає рішення про створення молдавської державності. Але оскільки більша частина молдовської території знаходилася під владою Румунії, було вирішено розмістити цю державність на українській території. За переписом 1926 року 48,5 % населення Молдавської АРСР становили українці і тільки 30,1 % — молдавани¹⁷⁸. За вказівкою з Москви 29 липня 1924 року ЦК КП(б)У прийняв рішення про створення Молдавської автономної республіки. Це рішення було підтверджене постановою ВУЦВК «Про створення Автономної Молдавської РСР» від 12 жовтня 1924 року.

¹⁷⁷ Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. 1927. № 51—52. С. 909—1019.

¹⁷⁸ Історія держави і права України : у 2 т. / за ред. В. Я. Тація. Київ, 2003. Т. 2. С. 237.

19—23 квітня 1925 року в м. Балті (нині районний центр Одеської області) пройшов I Всемолдавський з'їзд рад, який підтвердив проголошення Молдавської АРСР і прийняв Конституцію МАРСР. 10 травня 1925 року IX Всеукраїнський з'їзд рад затвердив Молдавську АРСР у складі УСРР.

15 травня 1929 року XI Всеукраїнським з'їздом рад була прийнята нова Конституція УСРР¹⁷⁹. Ця Конституція складалася з п'яти розділів: 1) Загальні положення; 2) Про устрій радянської влади; 3) Про виборчі права; 4) Про бюджет УСРР; 5) Про герб, прапор і столицю Української СРР. При цьому перший розділ Конституції УСРР 1929 року являв собою дещо перероблений текст Декларації прав трудящого і експлуатованого народу, що містила Конституція УСРР 1919 року. Саме у цьому першому розділі Конституції УСРР 1929 року містилися статті, що стосувалися правового становища населення республіки.

5 грудня 1936 року Надзвичайний VIII з'їзд рад Союзу РСР прийняв нову Конституцію СРСР. На порядку денному постало питання про прийняття конституцій союзних республік. Першого січня 1937 року текст проекту нової Конституції УСРР був опублікований у всіх республіканських газетах, переданий по радіо, що означало початок його всенародного обговорення. **30 січня 1937 року** Надзвичайний XIV з'їзд рад затвердив проект Конституції УСРР. Він став останнім з'їздом рад УСРР, оскільки Конституція УСРР 1937 року установила нову систему представницьких органів влади республіки. Тому новий ЦВК УСРР на цьому з'їзді рад не було обрано. До виборів Верховної Ради Української РСР зберігав свої повноваження ЦВК УСРР XIII скликання.

Конституція УСРР 1937 року складалась із 13 глав і 146 статей¹⁸⁰. Конституція закріплювала суспільний лад, державний устрій, визначала систему вищих органів державної влади УСРР та Молдавської АРСР, яка входила до складу Української РСР, систему місцевих органів державної влади, бюджет УСРР, організацію суду і прокуратури, основні права і обов'язки громадян, виборчу систему, герб, прапор, столицю, порядок внесення змін до Конституції УСРР. Конституція містила низку нових, порівняно з Конституцією УСРР 1929 року, положень. Так, радикально була змінена система органів влади й управління як у центрі, так і на місцях, виборча система тощо.

До Конституції УСРР 1937 року вперше увійшло положення про Комуністичну партію, як керівне ядро всіх громадських і державних організацій. Другий розділ Конституції регламентував дер-

¹⁷⁹ Історія української Конституції. Київ, 1997. С. 192—207.

¹⁸⁰ Конституція (Основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. Київ : Партвидав, 1937.

жавний устрій республіки. У третьому розділ під назвою «Найвищі органи державної влади УРСР» увійшло 19 статей і між іншим закріплювалось наступне:

«Стаття 20. Найвищим органом державної влади УРСР є Верховна Рада УРСР.

Стаття 21. Верховна Рада УРСР обирається громадянами УРСР по виборчих округах на строк 4 роки за нормами: 1 депутат на 100 000 населення....

Стаття 23. Верховна Рада УРСР є єдиним законодавчим органом УРСР...

Стаття 28. Верховна Рада УРСР обирає Президію Верховної Ради УРСР в складі: голови Президії Верховної Ради УРСР, двох заступників, секретаря Президії і 15 членів Президії Верховної Ради УРСР.

Стаття 29. Президія Верховної Ради УРСР підзвітна Верховній Раді УРСР у всій своїй діяльності.

Стаття 30. Президія Верховної Ради УРСР:

- а) скликає сесії Верховної Ради УРСР;
- б) дає тлумачення законів УРСР, видає укази;
- в) провадить всенародне опитування (референдум);
- г) скасовує постанови і розпорядження Ради Народних Комісарів УРСР, Ради Народних Комісарів Молдавської РСР, а також постанови і розпорядження обласних рад депутатів трудящих, в разі їх невідповідності законам.

Стаття 31. Сесії Верховної Ради УРСР скликаються Президією Верховної Ради УРСР двічі на рік. Позачергові сесії скликаються Президією Верховної Ради УРСР за її розсудом або на вимогу однієї третини депутатів Верховної Ради»¹⁸¹.

У розділах з 4 по 7 визначалися структура, порядок утворення, компетенція, основні форми і методи діяльності, а також підзвітність вищих і місцевих органів державної влади і державного управління УРСР і Молдавської РСР. А у 9 розділі було вміщено визначення про суд і прокуратуру УРСР.

Отже з прийняттям нової Конституції з'їзди рад різного рівня замінювалися інститутом сесійних засідань місцевих і Верховних (республіки та Союзу) рад. Нові ради набули зовнішніх рис парламентської влади. **Найвищим органом державної влади стала Верховна Рада.** Вона обиралася безпосередньо громадянами республіки на 4 роки. Отже, замість 4 законодавчих органів за попередніми конституціями (Всеукраїнський з'їзд рад, ВУЦВК, Президія ЦВК, РНК) Верховна Рада становила єдиний законодавчий орган¹⁸². До її

¹⁸¹ Історія української Конституції. Київ, 1997. С. 212—214.

¹⁸² Тищик Б. Й., Бойко І. Й. Історія держави і права України : акад. курс : підручник. Київ : Ін Юре, 2015. С. 544.

повноважень належали затвердження народногосподарського плану республіки і державного бюджету, керівництво основними галузями господарського і соціально-культурного будівництва, встановлення відповідно до законодавства СРСР державних і місцевих податків і зборів та ін.¹⁸³ Верховна Рада обирала Президію Верховної Ради, Верховний суд і утворювала уряд республіки — Раду Народних Комісарів (з 1946 року — Рада Міністрів).

Президія Верховної Ради була колегіальним, постійно діючим у період між сесіями Верховної Ради органом державної влади, що видавав укази, тлумачив закони республіки, контролював роботу уряду, скликав сесії Верховної Ради, публікував закони республіки та ін.¹⁸⁴

25 лютого 1938 року ЦВК УРСР затвердила «Положення про вибори до Верховної Ради УРСР», які відбулися 26 червня 1938 року. Згідно з поданою інформацією було обрано: «304 депутати, серед них — 153 робітники, 76 селян, 75 службовців; за партійним складом — 222 комуністи, 36 комсомольців, 46 безпартійних; за національним складом — 186 українців, 111 росіян і 7 представників інших національностей. Соціальний, національний, партійний і демографічний склад депутатів ретельно дозувався на етапі висування кандидатур. Звертає на себе увагу винятково висока частка службовців (24,7 %) і росіян (36,5 %) у складі депутатів»¹⁸⁵. Отже з наведеного ми бачимо, що партійно-державна номенклатура отримала привілейоване становище у складі депутатського корпусу.

Підсумовуючи проведення виборів за сталінською конституцією радянське керівництво демонстративно наголосило на тому, що кількість громадян, яким було надано право голосувати, значно збільшилася. Згідно з показниками статистики було підраховано, що: «У 1926 році у виборах до місцевих рад брало участь 50,8 % від загальної чисельності виборців, у 1934 — 85%, а в 1939 — понад 99 % виборців»¹⁸⁶. Але в умовах репресій тих часів власне реального народовиявлення на виборах так і не відбулось¹⁸⁷.

Місцевими органами державної влади до прийняття Конституції 1937 року були сільські та міські ради робітничих, селянських

¹⁸³ Гончаренко В. Організація та діяльність Верховної Ради УРСР за Конституцією Української РСР 1937 р. *Вісник Академії правових наук України*. 2007. № 4 (51) С. 101—102.

¹⁸⁴ Тищик Б. Й., Бойко І. Й. *Історія держави і права України*. С. 545.

¹⁸⁵ *Історія держави і права Української РСР* : у 2 т. Київ, 1967. Т. 2 : 1937—1967 рр. С. 41.

¹⁸⁶ Марченко М. Н., Рожко И. Н. *Демократия в СССР: факты и домыслы*. Москва : Юрид. лит., 1988. С. 76.

¹⁸⁷ Музыченко П. П. *История государства и права Украины : учеб. пособие*. 6-е изд., испр. и доп. Киев : Знання, 2008. С. 416.

і червоноармійських депутатів, районні та окружні (а з 1932 р. — обласні) з'їзди рад і виконавчі комітети, що ними обиралися. Конституція 1937 року затвердила перейменування рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів на ради депутатів трудящих, встановила новий порядок утворення місцевих рад (загальне, рівне і пряме виборче право при таємному голосуванні), а також новий порядок їх діяльності (сесійна система та постійні комісії). Нова Конституція змінила термін повноважень місцевих рад з двох до двох з половиною років.

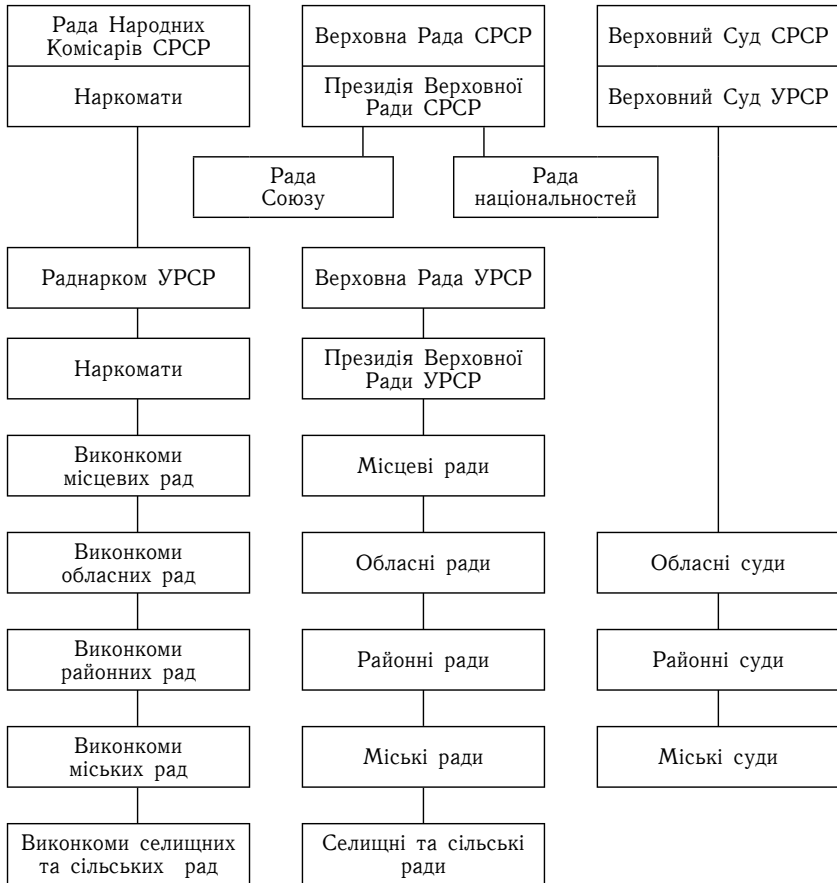
Вибори до місцевих органів влади й управління були проведені на основі Положення про вибори в обласні, районні, міські, сільські і селищні ради депутатів трудящих, яке було прийняте 27 липня 1939 року Верховною Радою УРСР. Їх організація також змінилася на прямі вибори при таємному голосуванні виборців, з усуненням такої практики, коли значна частина громадян позбавлялася права брати участь у виборах через їх «неправильне» класове походження. Виборчі округи в містах і селах почали формувати за місцем проживання виборців, а не за місцем їх роботи.

Також слід зазначити, що одним із важливих інструментів посилення влади терору в УРСР у 30—40-х роках ХХ ст. виступала кадрова політика радянської влади. Завдання підбору та підготовки партійних, радянських та господарських кадрів традиційно знаходилося на центральному місці. Партійно-радянська номенклатура в особі чиновників ретельно відбиралася з урахуванням ступеня відданості «справі революції». Так, наприклад, у 20-ті роки робилися спроби перейти до комплектування кадрів органів внутрішніх справ, перш за все міліції, на основі так званого «висування робочих від верстата, селян від сохи». Це починання, безпосередньо пов'язане з комплексом заходів, відомих як «курс на пожвавлення рад», що торкнулося певною мірою всіх державних органів. В органах внутрішніх справ «висування» проходило з великими труднощами, перш за все тому, що матеріальне становище висуванця з переходом на роботу в ці органи часто погіршувалося. Тож на початку 30-х років за рішенням ЦК ВКП(б) «висування» як загальнодержавна кампанія було згорнуто.

Але на позицію профпридатності чиновників продовжували дивитися перш за все з позиції класового походження, а не освіти та навичок. Особливо у системі правоохоронних органів.

Розвиток державної служби в УРСР, власне як і в СРСР, відбувався у 30—40-х роках ХХ ст. у складних умовах, і чиновникам там відводилось особливе місце. Впроваджуючи до їхньої діяльності елементи таємниці, влада мала на меті конкретні заходи. Поділ справжньої й імітаційної інформації і, відповідно, відкритих

Схема 5
Державне управління в Українській РСР за Конституцією УРСР 1937 р.



і таємних структур комунікацій виступав як цілеспрямована політика зі встановлення контролю над суспільством. Це передбачало створення величезної машини підтримки режиму секретності, яка сприяла фільтрації інформації на всіх рівнях і вела до максимізації бюрократичного контролю.

Аналізуючи цю проблему, Г. Стародубець зазначила, що «... професійна діяльність усіх, без винятку, номенклатурних посадовців була спрямована на узурпацію соціального простору, просторового конструювання нової реальності, яка пов'язана з роз-

будовою нової ієрархії з домінуванням символіки режиму і нових володарів в соціальному ландшафті. Звідси — надзвичайно важлива роль керівних кадрів, безпосередніх виконавців політики сталінського режиму, а отже — кадрової політики влади, від правильного вибору моделі якої залежали темпи і якості радянизаційних процесів у західних областях України...»¹⁸⁸.

На зміцнення кадрів органів державної влади та управління були направлені і такі заходи як славнозвісні «чистки апарату». У загальнодержавному масштабі такі чистки проводилися неодноразово. Спочатку у 1922—1923 роках, потім у 1929—1937 роках та у 1946—1953 роках, вже в умовах «жданівщини».

З метою подолання низького рівня підготовки держслужбовців держава сприяла підвищенню рівня їх освіти. Але якщо ідеологічна підготовка здійснювалась досить активно, то наприклад, фахова — юридична, іноді на рівні юридичних курсів, дворічної юридичної школи. Невдовзі така ситуація знайшла реальну оцінку і призвела до реформування освіти в СРСР. Отже, у результаті впровадження низки державних заходів було істотно поліпшено матеріально-побутове становище держслужбовців, з'явилися ознаки стабілізації кадрів, скорочення плінності.

Література

1. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 2 / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 512 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002211
2. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 5. Документи і матеріали. Кн. 1. 1914—1991 / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький [та ін.] ; упоряд.: Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко, Р. Б. Воробей ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 824 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002252

¹⁸⁸ Стародубець Г. Кадрова політика радянської влади як засадничий детермінант трансформаційних соціальних процесів у Західноукраїнському регіоні в повоєнний період. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка*. Серія : Історія. Тернопіль, 2016. Вип. 21 (1). С. 81. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/NZTNPU_ist_2016_2%281%29__18

ПРАКТИЧНЕ ЗАНЯТТЯ № 7
Структура державної влади в радянській Україні
в умовах «перебудови» та у незалежній Україні
в 90-х роках ХХ століття

План

1. Центральні органи влади в УРСР за Конституцією 1977 року.
2. Місцеві органи влади в УРСР за Конституцією 1977 року.
3. Особливості державної кадрової політики в УРСР 70—80-х років ХХ ст.
4. Вплив політики «перебудови» на діяльність державних службовців в УРСР.
5. Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року та його значення для розвитку державної служби України.
6. Правовий статус державних службовців державних органів та їх апарату згідно з Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року.
7. Основні обов'язки та права державних службовців згідно з Законом України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року.

Методичні рекомендації

При підготовці до цієї теми ми пропонуємо звернути увагу на те, що утопічність прийнятої на ХХІІ з'їзді КПРС у 1961 році Програми партії щодо побудови комунізму до 1980 року вплинула на започаткування пошуку нового обґрунтування внутрішньої політики СРСР. Саме у цьому контексті народилась ідея про вступ СРСР до етапу «розвинутого соціалізму», яка пролунала у доповіді Л. І. Брежнєва на урочистостях з нагоди 50-річчя Жовтневої революції.

Проголошення побудови розвинутого соціалізму зумовило прийняття нової Конституції СРСР (1977 р.) і Конституції УРСР (1978 р.). Остання традиційно копіювала Конституцію СРСР, визначаючи 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 розширила 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 його виконання; здійснення управління підлеглими їм органами, підприємствами, установами й організаціями; забезпечення виконання законів, охорона державного і громадського порядку, прав громадян; сприяння зміцненню обороноздатності країни.

Як слушно зазначили українські дослідники Г. Г. Кривчик та Г. Б. Кошарна: «Місцеві ради наділялися правом координувати й контролювати роботу всіх розташованих на їх 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. Однак, попри закріплені в Основному Законі СРСР широкі повноваження місцевих рад реальна влада на підвідомчій їм території не реалізовувалася.

Ради не мали власних суттєвих джерел доходу. Вони не отримували грошей від підприємств, що були розташовані на їхній території, не мали права залучати й кошти населення. Тому ради фактично знаходилися в тіні паралельних партійних структур. Так само і посади в системі рад та підлеглих їм установ вважалися менш престижними, ніж у партійних органах. Як і раніше, скажімо, перший секретар міськкому партії за неписаним «табелем про ранги» був вищий, ніж голова міськвиконкому, хоча останній був вищий, ніж другий секретар міськкому.

Інструктор партійного комітету давав вказівки своєму колезі з апарату відповідного радянського органу. Досить складним виявився процес організаційного формування рад усіх рівнів. При висуванні кандидатів практично не враховувалися 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. Цей процес призводив до зловживання владою в центрі й на місцях. Адже виключалася можливість контролювати діяльність керівних осіб. Як наслідок, падав престиж рад, знижувався інтерес населення до їх діяльності»¹⁸⁹.

Вищим виконавчим і розпорядним органом державної влади, згідно з Конституцією УРСР, залишалась Рада Міністрів УРСР. У Конституції були визначені основні напрями діяльності

¹⁸⁹ Кривчик Г. Г., Кошарна Г. Б. Організація влади в СРСР за конституцією «розвинутого соціалізму». *Проблеми політичної історії України*. 2013. Вип. 8. С. 212.

вищих органів виконавчої влади. Відповідно до ухваленого в грудні 1978 року Закону УРСР «Про Раду Міністрів УРСР» уряд республіки складався: «з Голови Ради Міністрів, його перших заступників і заступників, міністрів УРСР, голів державних комітетів. У республіці створювалося 28 союзно-республіканських міністерств (подвійного підпорядкування — Раді Міністрів УРСР і відповідному союзно-республіканському міністерству СРСР): будівництва підприємств важкої індустрії, вищої та середньої спеціальної освіти, внутрішніх справ, вугільної промисловості, геології, енергетики і електрифікації, заготівель, закордонних справ, зв'язку, культури, легкої промисловості, лісового господарства, лісової та деревообробної промисловості, меліорації та водного господарства, монтажних і спеціальних будівельних робіт, м'ясної та молочної промисловості, оборони, освіти, охорони здоров'я, промислового будівництва, промисловості будівельних матеріалів, радгоспів, сільського господарства, торгівлі, фінансів, харчової промисловості, чорної металургії, юстиції.

Шість республіканських міністерств (підпорядкованих лише Раді Міністрів УРСР): автомобільного транспорту, будівництва і експлуатації шосейних доріг, комунального господарства, місцевої промисловості, побутового обслуговування населення, соціального забезпечення.

Крім того, створювалося 13 державних комітетів: у справах будівництва, по професійно-технічній освіті, по використанню трудових ресурсів, по телебаченню і радіомовленню, по кінематографії, у справах видавництв, поліграфії та книжкової торгівлі, по охороні природи, по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляді, плановий і цін; 2 головні управління Ради Міністрів УРСР: з нафтопереробної та нафтохімічної промисловості і матеріально-технічного постачання; Комітет народного контролю УРСР; Комітет державної безпеки при Раді Міністрів УРСР, об'єднання «Укрсільгосптехніка»; Центральне статистичне управління при Раді Міністрів УРСР; комітети з фізичної культури і спорту, по державних преміях УРСР у галузі науки техніки; головні управління: архівне, річкового флоту та ін.; управління з іноземного туризму та ін. при Раді Міністрів УРСР»¹⁹⁰.

Конституція СРСР 1977 р., що іменувалася Конституцією розвинутого соціалізму, мала насамперед пропагандистський характер. «Нова Конституція, — заявляв Л. Брежнев у доповіді на сесії Верховної Ради СРСР у жовтні 1977 р., — це, можна сказати, концентрований підсумок усього шістдесятирічного розвитку ра-

¹⁹⁰ Кривчик Г. Г., Кошарна Г. Б. Організація влади в СРСР за конституцією «розвинутого соціалізму». *Проблеми політичної історії України*. 2013. Вип. 8. С. 213.

дянської держави. Вона яскраво свідчить про те, що ідеї, проголошені Жовтнем, заповіді Леніна успішно втілюються в життя»¹⁹¹. Якихось суттєвих змін у структурі органів влади і державному управлінні у своєму змісті Конституція не несла.

Аналізуючи кадрову політику в органах державної влади УРСР брежньовської доби, В. М. Калашніков відзначив таку особливість: «...на будь-яку відповідальну посаду в партійних та радянських органах потрапляли лише ті, хто вже до цього обіймав ту чи іншу номенклатурну посаду або принаймні обіймався секретарем партійного комітету в первинній партійній організації, тобто проходів певний громадський відбір. Особливим попитом користувалися ті, хто пройшов такий відбір ще на комсомольській роботі. Комсомольські функціонери зазвичай без особливих складнощів адаптувалися на різних номенклатурних посадах. По-перше, завдяки тому, що вже мали досвід управлінської діяльності, встигли розвинути свої організаційні здібності, по-друге, завдяки їх неписаній корпоративній солідарності, а по-третє, й можливо, головне, через те, що вже добре засвоїли всі писані й неписані правила апаратної поведінки. З іншого боку, виключно комуністи обиралися, тобто фактично призначалися на керівну роботу в комсомольських органах. Попри те, що комсомол по суті мав би бути самостійною молодіжною організацією, фактично ним управляла компартія. Її своїми вказівками, і через кадрову політику, і через своїх представників у організації. Для безпартійної людини був практично закритий шлях не тільки на державну службу, але й до керівних виборних органів навіть тих організацій, які не мали жодного відношення до політичної діяльності. Компартійний контроль над громадським життям радянських людей був справді тотальним. У низці партійних документів йшлося про необхідність постійного оновлення партійних і радянських кадрів. І таке оновлення велось. Недоторканими 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... Зазначена кадрова політика і наявний кадровий потенціал «брежньовського часу» значною мірою визначили й характер політичного розвитку Радянського Союзу»¹⁹².

¹⁹¹ Брежнев Л. И. Ленинским курсом : речи и статьи. Москва : Политиздат, 1978. Т. 6. С. 535—536.

¹⁹² Калашніков В. М., Кривчик Г. Г., Марков К. А. Історія держави і права України : навч. посіб. / за ред. В. М. Калашнікова. Дніпропетровськ, 2012. С. 226—227.

Після завершення багатолітньої брежнєвської епохи «застою», з притаманними їй гучними провалами у зовнішній і внутрішній політиці СРСР, авантюрною війною в Афганістані, курсом на злам будь-якою ціною військового паритету з провідними країнами Заходу, гігантським казнокрадством, корупцією, зловживанням владою, новими хвилями репресій проти «дисидентства», до влади в КПРС нарешті прийшла молодша політична еліта на чолі з Михайлом Горбачовим. Ця нова партійна еліта, маючи незаперечні докази наближення глобальної кризи ідеології і практики марксизму, комунізму, спробувала загальмувати ці руйнівні процеси за допомогою реалізації концепції «перебудови».

Тут слід нагадати, що в ідеологів «перебудови» були цілком пристойні наміри: дати поштовх до прискорення економічного розвитку країни, що дуже сповільнився у роки брежнєвського «застою», гарантувати дещо більші права і свободи громадянам, скоротити гонитву озброєнь, пом'якшити умови міжнародних контактів, посилити боротьбу із корупцією тощо.

Перший етап «перебудови» охоплював 1985—1986 роки і проходив під гаслом «Більше соціалізму». Він цілком контролювався ініціаторами реформ. Другий етап охоплював 1987—1988 роки і відбувався під девізом «Більше демократії». Партійне керівництво Москви і Києва тепер постійно відступало, розширюючи рамки гласності. Реформатори на вершинах влади продовжували робити вигляд, що більше від інших зацікавлені в деєсталінізації, яка справді стала набувати масштаби, не порівнянні з епохою М. С. Хрущова.

В умовах гласності у громадян СРСР значно активізувався інтерес до «білих плям» радянської історії. З особливими почуттями громадськість сприймала заборонену інформацію про голод 1933 року, що позбавив життя мільйони українських селян. Увага до цієї сторінки порівняно далекого минулого загострилася після того, як з'явилися перші публікації створеної Конгресом США 1984 року парламентської комісії, яка досліджувала голодомор в Україні¹⁹³.

У квітні 1988 року Верховна Рада УРСР схвалила так звану генеральну схему управління народним господарством республіки. Ця схема повинна була забезпечити організаційні основи переходу від командно-адміністративної системи до економічних методів управління господарством. Відбувалося скорочення управлінського апарату: скасовано 103 республіканські органи управління, ліквідовано 14 міністерств і відомств, укрупнено 1500 під-

¹⁹³ Кульчицький С. Історичні передумови переростання перебудови в національну еволюцію (1989—1991). *Проблеми історії України: факти, судження, пошуки* : міжвід. зб. наук. пр. Київ, 2001. Вип. 5. С. 339.

приємств, цехів, дільниць тощо. Раду Міністрів перейменовано у Кабінет Міністрів (1991 р.).

27 жовтня 1989 року Верховна Рада прийняла Закон «Про зміни і доповнення Конституції (Основного закону) Української РСР»¹⁹⁴. У преамбулі цього закону зазначалося, що зміни до Конституції УРСР вносяться: «З метою розвитку соціалістичної демократії, самоврядування народу, вдосконалення виборчої системи, структури і діяльності Рад народних депутатів і органів правосуддя та відповідно до Закону СРСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) СРСР»»¹⁹⁵.

Аналізуючи цей документ, професор В. Д. Гончаренко зазначив: «Істотні зміни законом «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» було внесено в розділ 12 Конституції УРСР, що регламентував організацію та діяльність Верховної Ради УРСР. Так, значно розширювався перелік питань, які належали виключному віданню Верховної Ради УРСР. Законом також значно розширювалися повноваження Голови Верховної Ради УРСР. Він тепер вважався найвищою службовою особою республіки і представляв УРСР в країні і в міжнародних відносинах. Верховна Рада УРСР набувала право обирати строком на 10 років Комітет конституційного нагляду УРСР. Законом були внесені зміни й у кількісний склад депутатів Верховної Ради УРСР. Тепер Верховна Рада складалася не з 650, а 450 народних депутатів УРСР, які обиралися по виборчих округах з приблизно рівною кількістю виборців. Але все ж таки, незважаючи на суттєві зміни статей Конституції УРСР, які стосувалися Верховної Ради УРСР, закон від 27 жовтня 1989 року залишив за нею статус найвищого органу державної влади УРСР з правом необмеженого вторгнення в компетенцію органів виконавчої та судової влади республіки, що суперечило принципу розподілу влад. І тільки Верховна Рада УРСР дванадцятого скликання, першій тур виборів до якої відбувся 4 березня 1990 року, стала поступово набирати рис справжнього парламенту. Цьому сприяло вже те, що висування кандидатів у народні депутати Української РСР відбувалося демократично, гласно і при відсутності так званої рознарядки»¹⁹⁶.

¹⁹⁴ Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР : Закон УРСР № 8303-XI від 27.10.1989 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1989. № 45. Ст. 624.

¹⁹⁵ Там само.

¹⁹⁶ Гончаренко В. Д. Зміни в конституційному статусі Верховної Ради УРСР в кінці 1980-х — на початку 1990-х рр. *Конституція України: досвід реалізації та шляхи удосконалення* : матеріали «круглого столу», організованого і проведеного НДІ держ. будівництва та місцевого самоврядування АПрН України з на-

4 березня 1990 р. відбулися вибори до Верховної Ради, 25 обласних, 469 районних, 439 міських, 120 районних у містах, 820 селищних та 8996 сільських рад. Уперше на 450 мандатів у Верховній Раді претендувало близько 3 тис. кандидатів; 84,55 % виборців взяли участь у голосуванні. Депутатський корпус значно оновився¹⁹⁷. До складу рад було обрано чимало депутатів від різних громадських політизованих організацій. Однак більшість депутатських місць здобули представники старого державного апарату, партійні функціонери, господарські керівники старих структур.

15 травня 1990 року Верховна Рада дванадцятого скликання почала працювати у парламентському режимі. Перша сесія тривала не 2—3 дні, як і раніше, а 60 робочих днів. У той же час у Верховній Раді було створено першу парламентську більшість (група 239) та «конструктивну» парламентську опозицію — Народну раду (125 депутатів)¹⁹⁸. Активізації та демократизації її роботи сприяло утворення в парламенті групи з депутатів демократів — Народної ради на чолі з І. Юхновським. Верховна Рада прийняла низку важливих законів. Серед них — про зміни й доповнення до Конституції, вибори народних депутатів, нову українську національну символіку тощо. Впроваджувалися орендні відносини у господарстві, кооперативні форми, підприємства переводилися на госпрозрахунок, самофінансування. Почали виникати «асоціації», «концерни», «малі підприємства» тощо.

Однак «перебудова» дуже швидко розчарувала радянське суспільство, хоча деякі позитивні зрушення у житті країни дійсно відбулися. Разом з тим науковий аналіз наслідків «перебудови» переконує, що негативних, деструктивних явищ, пов'язаних із діяльністю М. Горбачова і його оточення, виявилось куди більше, ніж позитивів¹⁹⁹. За оцінкою одного з близьких до М. Горбачова партійних діячів — В. Фаліна: «Збитки від економічних новацій часу перебудови на території Радянського Союзу перевищили втрати СРСР у Другій світовій війні у 2—2,5 рази»²⁰⁰.

Аналіз літератури та джерел засвідчує, що підсумок реформування економіки СРСР виявився не таким вдалим, як розраховува-

годи 10-ї річниці прийняття Конституції України (Харків, 21 черв. 2006 р.). Харків, 2006. С. 18.

¹⁹⁷ Тищик Б. Й., Бойко І. Й. Історія держави і права України : акад. курс : підручник. Київ : Ін Юре, 2015. С. 678.

¹⁹⁸ Древаль Ю. Д. Організація і діяльність парламентів: теоретико-методологічні засади : монографія. Харків : Магістр, 2009. С. 123.

¹⁹⁹ Тумашов А. В., Саєвич Й. Й. Передумови та історичні наслідки розпаду СРСР та організації Варшавського договору. *Військово-науковий вісник*. 2009. Вип. 11. С. 230—231.

²⁰⁰ Фалин В. М. Конфликты в Кремле. Сумерки богов по-русски. Москва : Центр-полиграф, 1999. С. 195.

ли. З'явився спад виробництва і капітальних вкладень, бюджетний дефіцит, перехід інфляції з прихованої форми у відкриту та ін.²⁰¹ Скасувавши офіційно ст. 6 Конституції СРСР, що визначала керівну роль КПРС у суспільстві, радянське керівництво водночас робило все можливе, щоб не здати керівних позицій компартії. Однак ситуація дедалі сильніше виходила з під контроль КПРС. Так, наприклад, лише за 1990 — першу половину 1991 років з лав КПУ вийшло 400 тис. її членів²⁰².

Аналіз фактів, оцінок державних і політичних діячів того часу та науковців переконує в тому, що провал політики «перебудови» зумовлювався дією вагомих об'єктивних чинників — наростанням кризи радянського суспільства, його неспроможністю на засадах марксистсько-ленінських догм вирішити економічні, політичні, соціальні суперечності, що постали перед СРСР наприкінці ХХ століття. Але не меншу роль відіграв і суб'єктивний чинник — М. Горбачов, ставши президентом СРСР, ні на крок не відступив від традиційного радянського авторитаризму.

Аналізуючи причини розвалу СРСР, український історик Б. І. Скоморовський зазначив, що «на старті перебудови у команди М. Горбачова не було чіткої моделі і концепції суспільно-політичних перетворень, а відтак дії реформаторів були непослідовними, хаотичними, не мали єдиної ідеї, яка б об'єднувала суспільство і владу. Протиріччя у КПРС унеможливлювали конструктивний перебіг реформ. Не витримуючи критики, яка дозволялася політикою гласності, партійне керівництво вже не вболівало за ефективність політики перебудови, а прагнуло втриматися на владному олімпі. Криза, що відбувалася в економічній системі країни, ще більше підірвала віру суспільства у можливість позитивного фіналу курсу реформ, розпочатого М. Горбачовим, який у 90-х роках ХХ ст. зосередився на боротьбі за владу. В результаті це призвело до краху держави і розпаду СРСР»²⁰³.

Отже, підсумовуючи наведене, слід зазначити, що причини і наслідки цієї події досі цікавлять істориків і політологів. Для більш об'єктивної оцінки вченим бракує архівних матеріалів та іншої важливої інформації. Разом з тим ми можемо назвати причини розпаду СРСР:

— занадто жорсткий політичний лад у країні, який забороняв більшість свобод народу у сфері релігії, цензури, комерції і т. п.;

²⁰¹ Коэн С. Можно ли было реформировать советскую систему. *Свободная мысль*. 2005. № 1 (1551). С. 153.

²⁰² Кульчицький С. Історичні передумови переростання перебудови в національну революцію (1989—1991). *Проблеми історії України*. 2001. Вип. 5. С. 344.

²⁰³ Скоморовський Б. І. Наслідки перебудовчих процесів у СРСР: державно-правовий аспект. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 24—25.

- не зовсім вдалі спроби уряду М. Горбачова перебудувати політичну систему Радянського Союзу за рахунок реформ, які призвели до економічної і політичної кризи;
 - відсутність влади у регіонів, тому що практично всі важливі рішення приймала Москва (навіть стосовно тих питань, які входили цілком і повністю в компетенції регіонів);
 - війна в Афганістані, «холодна війна» проти США, постійна фінансова підтримка інших соціалістичних держав, незважаючи на те, що деякі сфери життя вимагали істотних реконструкцій;
 - несприятлива для СРСР інформаційна атмосфера у світі та ін.
- У цілому ж розвал СРСР стався здебільшого через внутрішні чинники, які зумовили невідворотне саморуйнування соціалістичної системи. Додамо, що «холодна війна» вкрай виснажила СРСР, підірвала його спроможність боротися на рівних із країнами Заходу.

16 липня 1990 року Верховна Рада УРСР XII скликання прийняла важливий для України політичний і правовий акт — **Декларацію про державний суверенітет України**.

Отже, зі змісту відповідних положень Декларації прямо виходить, що документ передбачає *форму державного правління у вигляді парламентської республіки, а за формою політико-територіального устрою держава має бути унітарною з можливістю утворення в рамках адміністративно-територіального устрою національно-адміністративних одиниць*.

Формулювання ж схваленої назви «Декларація про державний суверенітет України» означає, що Верховна Рада Української РСР, приймаючи цей документ, виражаючи волю народу, заявила про суверенну державність народу країни під назвою Україна і визначила зміст державного суверенітету «як верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах».

Найважливішим принципом конституційного ладу Української Держави у Декларації проголошено народовладдя, відповідно до якого народ визнається «єдиним джерелом влади в Республіці», і «повновладдя народу України реалізується на основі Конституції Республіки як безпосередньо, так і через народних депутатів, обраних до Верховної і місцевих рад Української РСР».

Декларація про державний суверенітет України за своїм змістом більшою мірою була програмним, стратегічним документом, що містив концептуальні засади українського національного державотворення. **24 серпня 1991 року** Верховна Рада прийняла **Акт проголошення незалежності України**. Референдум на підтвердження Акту проголошення незалежності України призначався на 1 грудня 1991 року, одночасно з виборами Президента України.

25 грудня 1991 року М. Горбачов склав свої повноваження Президента СРСР. 30 грудня на зустрічі глав СНД у Мінську ухвалюється рішення про остаточне скасування державних структур СРСР.

Отже питання реорганізації державної служби в Україні виходило на одне з перших місць, і важливого значення набувало саме тлумачення поняття «державна служба». Відповідно до статті 1 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року № 3723-XII державною службою в Україні визнавали: «...професійну 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»²⁰⁴.

У той же час фахівцями було підготовлено Концепцію адміністративної реформи в Україні, яку було затверджено Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810 (810/98). У третьому розділі документу можна побачити вже більш широке визначення дефініції «Державна служба». Під такою визначали «...спеціально організовану професійну діяльність громадян з реалізації конституційних цілей і функцій держави»²⁰⁵. Також у документі було вказано систему державної служби, яка складалася «...з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, а також державних службовців»²⁰⁶.

Отже, враховуючи наведене, ми бачимо, що еволюція державного службовця пішла від виконавця до виконавця-аналітика, який керується конституційними принципами. Реформування державної служби було започатковано з урахуванням нових пріоритетних завдань у розбудові України як самостійної, правової та соціальної країни. У нових реаліях політичного життя країни державна служба повинна була забезпечувати: цілісність держави як інституту, законність політичних рішень, що приймаються, стабільне і якісне надання громадянам публічних послуг, гарантованих державою. Великі надії на успішний розвиток державної служби у той час пов'язувалися з підготовкою та прийняттям Конституції України.

Конституційний процес в Україні на початку 90-х років проходив з великими труднощами і тривав понад 5 років. Врешті-решт

²⁰⁴ Про державну службу : Закон України № 3723-XII від 16.12.1993 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 26. Ст. 1.

²⁰⁵ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810 (810/98). URL: [http:// zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98)

²⁰⁶ Там само.

у ніч з 27 на 28 червня 1996 року Основний Закон України було затверджено. З його прийняттям державне будівництво стало здійснюватися у визначених цілях, і діяльність державних інститутів та відносин між ними введено у конституційне русло; у свідомості людей остаточно утвердилася ідея державності; народ перетворюється з об'єкта політики у вищий суб'єкт, розширюється свобода його дій в економіці та політиці. Отже, з прийняттям Конституції завершено період становлення держави, вибудовано її структуру, закладено основи для реалізації принципової конституційної формули: людина, сім'я, народ, держава²⁰⁷.

До основних положень Конституції належать питання загальних засад державного ладу. Вже в розділі 1 наголошується, що Україна є суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою (ст. 1). Носієм суверенітету України є народ. Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (ст. 17). Демократичну суть держави конкретизує принцип народовладдя.

Державна влада згідно з Конституцією здійснюється у межах, установлених Основним Законом і відповідно до законів України на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6). Главою Української Держави став Президент — гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, прав і свобод людини та громадянина, якого обирали строком на 5 років.

Визначення статусу Президента як глави держави вказує на особливість і багатофункціональну суть цієї державної посади. Президент уособлює державну владу загалом, він не є одним із суб'єктів розподілу влади. Навпаки, він ніби об'єднує, цементує всі гілки державної влади, забезпечує координацію, єдину спрямованість їхніх дій в інтересах народу, держави. Президент здійснює погоджувальні функції стосовно діяльності різних гілок державної влади, виступає арбітром у випадку виникнення непорозуміння між законодавчою і виконавчою владою, забезпечує єдність держави.

Докладніше компетенція глави держави визначена у ст. 106. «Він, зокрема, забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави; представляє державу у міжнародних зносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, укладає міжнародні договори; припиняє повноваження Верховної Ради, якщо впродовж 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; призначає

²⁰⁷ Історія української Конституції. Київ, 1997. С. 383—436.

за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра, приймає рішення про його відставку; за поданням Прем'єр-міністра призначає членів уряду, керівників інших центральних відомств та органів виконавчої влади; скасовує акти Кабінету Міністрів; є верховним Головнокомандувачем Збройних Сил; приймає у випадку необхідності рішення про введення надзвичайного стану; нагороджує державними нагородами; має право помилування; має право вето щодо прийнятих Верховною Радою законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд та ін.»²⁰⁸

Аналізуючи форму правління в Україні за роки незалежності С. Г. Серьогіна робить висновок, що: «...загальний вектор реформування радянської системи організації влади, обраний на початку 1990-х років, себе виправдав. «Лідерська» модель республіканської форми правління, яка спочатку тяжіла до латиноамериканського, а згодом — до французького зразка, була адекватною реакцією на потреби українського суспільства в революційному оновленні політичної, економічної та соціальної систем»²⁰⁹.

Четвертий розділ Конституції **«Верховна Рада України»** закріплює порядок утворення та роботи єдиного законодавчого органу України — Верховної Ради, її склад, компетенцію, а також статус народного депутата України. Верховна Рада України складається з 450 народних депутатів, які здійснюють свої повноваження на постійній основі.

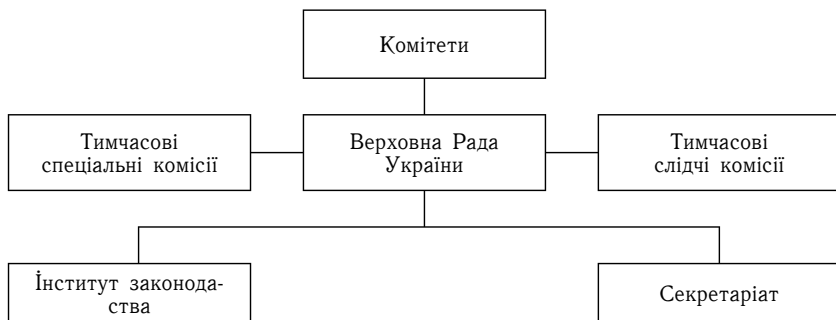
Народним депутатом може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх 5 років. Не може бути обраним громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята (ст. 76). Народні депутати складають присягу на вірність Україні (ст. 79) і користуються депутатською недоторканністю (ст. 80). Вони не можуть мати іншого мандата чи бути на державній службі (ст. 78).

Верховна Рада працює сесійно. Чергові сесії відбуваються двічі на рік. Позачергові скликаються на вимогу депутатів не менше як третини конституційного складу парламенту або на вимогу Президента України.

²⁰⁸ Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>

²⁰⁹ Серьогіна С. Г. Удосконалення форми правління як перспективний напрямок конституційної реформи в Україні. *Конституція України: досвід реалізації та шляхи удосконалення* : матеріали «круглого столу», організованого і проведеного НДІ держ. будівництва та місцевого самоврядування АПРН України з нагоди 10-ї річниці прийняття Конституції України (Харків, 21 черв. 2006 р.). Харків, 2006. С. 8.

Схема 6
Структура Верховної Ради України за Конституцією 1996 р.



За Конституцією (статті 85, 92, 111) Верховна Рада України має вагомі повноваження у законодавчій діяльності, сфері державного будівництва та парламентського контролю. Вона вносить зміни до Конституції і приймає закони України, визначає засади внутрішньої і зовнішньої політики, затверджує Державний бюджет України, виконує істотні функції щодо утворення уряду та інших органів державної влади, схвалює програму діяльності Кабінету Міністрів та здійснює контроль за його діяльністю, здійснює обрання суддів.

Вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів. Прем'єр-міністр призначається за згодою парламенту Президентом. Він призначає за поданням Прем'єра членів Кабінету Міністрів.

Органами державної виконавчої влади на місцях є обласні, районні, а також створені у містах Києві та Севастополі державні адміністрації. Їх голови призначаються та звільняються Президентом України за поданням Кабінету Міністрів. Вони підзвітні та підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня і місцевим радам — у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами.

Місцеве самоврядування згідно з Конституцією України 1996 року здійснюється громадянами як безпосередньо, так і через відповідні органи. Формами безпосередньої участі населення у здійсненні повноважень, віднесених до відання місцевого самоврядування, є загальні збори громадян за місцем проживання, що скликаються на рівні будинку, кварталу, вулиці мікрорайону чи всього населеного пункту, який не є самостійною адміністративно-територіальною структурою. Місцеві ради можуть дозволяти за іні-

ціативою жителів створювати будинкові, вуличні та інші органи самоорганізації населення.

Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є **Верховний Суд**. Другу ланку судової системи становлять Верховний Суд АРК, обласні суди, Київський і Севастопольський міські суди. Основною ланкою судової системи є районні (міські), міжрайонні (окружні) суди. Вони розглядають більшість кримінальних і цивільних справ. Спеціалізованими судами є військові й арбітражні. Створення надзвичайних та особливих судів згідно зі ст. 125 Конституції заборонено. Вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється (ст. 126). Судді обіймають посади безстроково (крім суддів Конституційного Суду та суддів, які призначаються на посаду вперше).

Новим у системі центральних органів держави став **Конституційний Суд України** — єдиний орган конституційної юрисдикції, який утворюється і діє на основі положень, закріплених у розділі XII Конституції, Законі від 16 жовтня 1996 року «Про Конституційний Суд України», та затвердженого ним регламенту.

Отже, прийнята у 1996 році Конституція України стала фундаментом правової системи нашої країни, закріпила генеральну лінію її розвитку відповідно до цілей та принципів організації демократичної, соціальної, правової держави. Ця подія стала знаменною історичною віхою на шляху розбудови і державної служби України.

З розвитком адміністративного та конституційного права вчені змогли виділити конституційні та організаційно-функціональні

С х е м а 7
Система державного управління в Україні за Конституцією 1996 р.

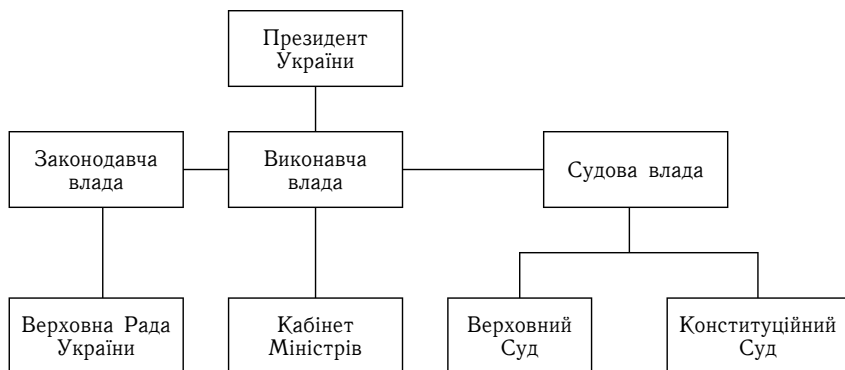
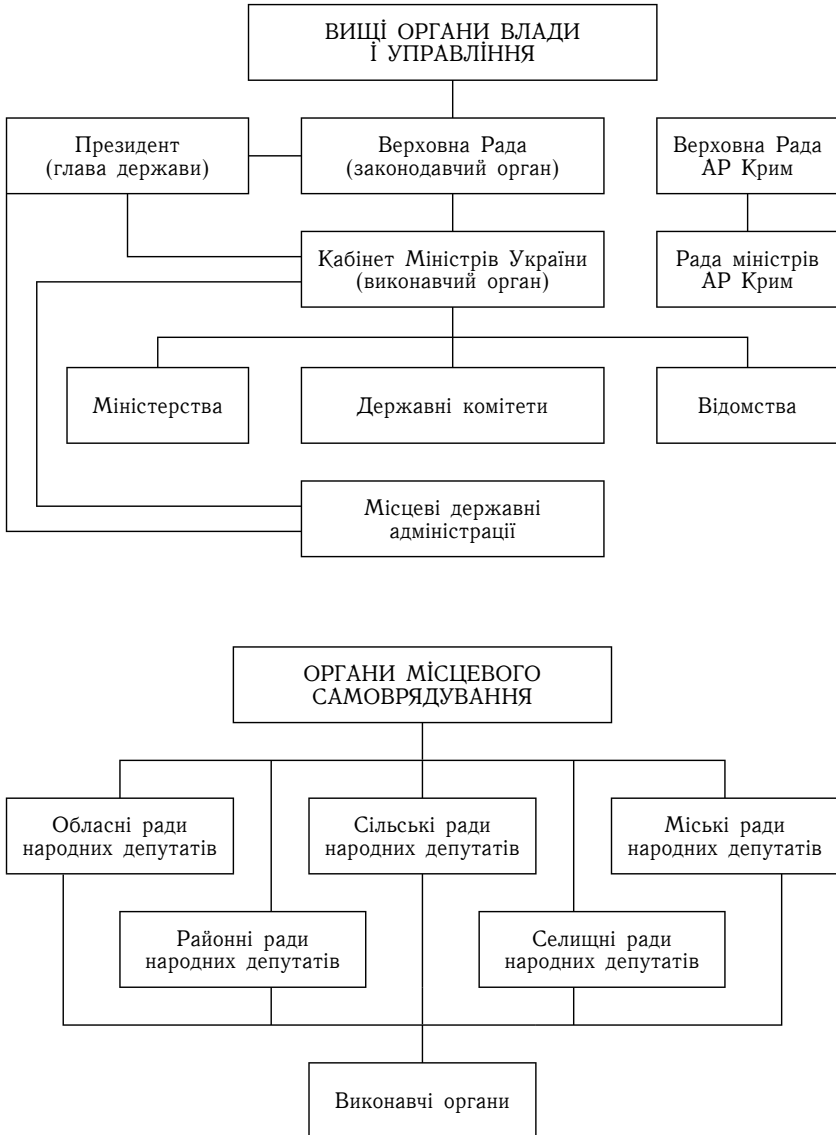


Схема 8
Державний лад незалежної України



принципи державної служби. Так, наприклад, Н. Янюк серед конституційних принципів виділяє: «...служіння народу України; верховенство права; законність і демократизм; пріоритет прав і свобод людини та громадянина; гуманізм і соціальну справедливість; розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову; рівний доступ громадян до державної служби»²¹⁰.

Література

1. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 2 / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ: Ніка-Центр, 2009. 512 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002211
2. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 5. Документи і матеріали. Кн. 1. 1914—1991 / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій; редкол.: С. В. Кульчицький [та ін.]; упоряд.: Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко, Р. Б. Воробей; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ: Ніка-Центр, 2009. 824 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002252
3. Кривчик Г. Г., Кошарна Г. Б. Організація влади в СРСР за конституцією «розвинутого соціалізму». *Проблеми політичної історії України*. 2013. Вип. 8. С. 208—219. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ppiu_2013_8_27

²¹⁰ Янюк Н. Принципи державної служби як основа її професійності і стабільності. *Вісник Львівського університету*. 2009. Вип. 48. С. 122.

Додаток до теми 7

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

(Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993. № 52. Ст. 490)
{Закон втратив чинність на підставі Закону № 889-VIII (889-19)
від 10.12.2015, крім статті 37, що застосовується до осіб,
зазначених у пунктах 10 і 12 розділу XI Закону № 889-VIII
(889-19) від 10.12.2015. ВВР. 2016. № 4. Ст. 43}

{Вводиться в дію Постановою ВР
№ 3724-XII (3724-12) від 16.12.93. ВВР. 1993. № 52. Ст. 491}

Цей Закон регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу.

Він визначає загальні засади діяльності, а також статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті.

Розділ I ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Державна служба і державні службовці

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.

Стаття 2. Посада і посадова особа

Посада — це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень.

Посадовими особами відповідно до цього Закону вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій.

Стаття 3. Основні принципи державної служби

Державна служба ґрунтується на таких основних принципах: служіння народу України;

демократизму і законності;
гуманізму і соціальної справедливості;
пріоритету прав людини і громадянина;
професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни;
дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування;
дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян.

Стаття 4. Право на державну службу

Право на державну службу мають громадяни України незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою Кабінетом Міністрів України (169-2002-п).

Стаття 5. Етика поведінки державного службовця

Державний службовець повинен:

сумлінно виконувати свої службові обов'язки;
шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування;
не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

(Частина другу статті 5 виключено на підставі Закону № 358/95-ВР від 05.10.95)

Розділ II

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Стаття 6. Основні напрями державної політики у сфері державної служби

Державна політика у сфері державної служби визначається Верховною Радою України.

Основними напрямками державної політики у сфері державної служби є визначення основних цілей, завдань та принципів функціонування інституту державної служби, забезпечення ефективної роботи всіх державних органів відповідно до їх компетенції.

Проведення єдиної державної політики та функціональне управління державною службою здійснюється спеціально уповноваже-

ним центральним органом виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби.

(Частина третя статті 6 в редакції Закону № 2592-VI (2592-17) від 07.10.2010)

Питання функціонування державної служби в інших державних органах, правове становище яких регулюється спеціальними законами України, вирішуються цими органами.

Стаття 7. Орган управління державною службою

Органом управління державною службою в державних органах та їх апараті є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби.

(Частина перша статті 7 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2592-VI (2592-17) від 07.10.2010)

Спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань реалізації державної політики у сфері державної служби:

(Абзац перший частини другої статті 7 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2592-VI (2592-17) від 07.10.2010)

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 в 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.

(Статтю 8 виключено на підставі Закону № 2592-VI (2592-17) від 07.10.2010)

Розділ III
ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ
ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ЇХ АПАРАТУ

Стаття 9. Особливості правового регулювання статусу державних службовців державних органів та їх апарату

Правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та суддів вищого спеціалізованого суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією (254к/96-ВР) та спеціальними законами України.

(Частина перша статті 9 із змінами, внесеними згідно із Законом № 762-IV (762-15) від 15.05.2003)

Регулювання правового становища державних службовців, що працюють в органах прокуратури, апаратах судів, дипломатичної служби, митного контролю, служби безпеки, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України та інших, здійснюється відповідно до цього Закону, якщо інше не передбачено законами України.

(Частина друга статті 9 із змінами, внесеними згідно із Законами № 1697-VII (1697-18) від 14.10.2014, № 1698-VII (1698-18) від 14.10.2014, № 901-VIII (901-19) від 23.12.2015)

Особливості регулювання правового становища членів і службовців апарату та територіальних органів Національного агентства з питань запобігання корупції визначаються законом.

(Статтю 9 доповнено частиною третьою згідно із Законом № 1700-VII (1700-18) від 14.10.2014)

Стаття 10. Основні обов'язки державних службовців

Основними обов'язками державних службовців є:

додержання Конституції України та інших актів законодавства України;

забезпечення ефективної роботи та виконання завдань державних органів відповідно до їх компетенції;

недопущення порушень прав і свобод людини та громадянина;

безпосереднє виконання покладених на них службових обов'язків, своєчасне і точне виконання рішень державних органів чи посадових осіб, розпоряджень і вказівок своїх керівників;

збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома під час виконання обов'язків державної служби, а також іншої інформації, яка згідно з законодавством не підлягає розголошенню;

постійне вдосконалення організації своєї роботи і підвищення професійної кваліфікації;

сумлінне виконання своїх службових обов'язків, ініціатива і творчість в роботі.

Державний службовець повинен діяти в межах своїх повноважень. У разі одержання доручення, яке суперечить чинному законодавству, державний службовець зобов'язаний невідкладно в письмовій формі доповісти про це посадовій особі, яка дала доручення, а у разі наполягання на його виконанні — повідомити вищу за посадою особу.

Стаття 11. Основні права державних службовців

Державні службовці мають право:

- користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України Конституцією і законами України;

- брати участь у розгляді питань і прийнятті в межах своїх повноважень рішень;

- одержувати від державних органів, підприємств, установ і організацій, органів місцевого та регіонального самоврядування необхідну інформацію з питань, що належать до їх компетенції;

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян;

- вимагати затвердження керівником чітко визначеного обсягу службових повноважень за посадою службовця;

- на оплату праці залежно від посади, яку він займає, рангу, який йому присвоюється, якості, досвіду та стажу роботи;

- безперешкодно ознайомлюватись з матеріалами, що стосуються проходження ним державної служби, в необхідних випадках давати особисті пояснення;

- на просування по службі з урахуванням кваліфікації та здібностей, сумлінного виконання своїх службових обов'язків, участь у конкурсах на заміщення посад більш високої категорії;

- вимагати службового розслідування з метою зняття безпідставних, на думку службовця, звинувачень або підозри;

- на здорові, безпечні та належні для високопродуктивної роботи умови праці;

- на соціальний і правовий захист відповідно до його статусу;

- захищати свої законні права та інтереси у вищестоящих державних органах та у судовому порядку.

Конкретні обов'язки та права державних службовців визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Стаття 12. Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу

Не можуть бути обраними або призначеними на посаду в державному органі та його апараті особи, які:

визнані у встановленому порядку недієздатними;

мають не зняту або не погашену судимість за вчинення злочину;

(Абзац третій статті 12 в редакції Закону № 4711-VI (4711-17) від 17.05.2012; із змінами, внесеними згідно із Законом № 1700-VII (1700-18) від 14.10.2014)

у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані близьким їм особам;

(Абзац четвертий статті 12 в редакції Закону № 4711-VI (4711-17) від 17.05.2012)

в інших випадках, встановлених законами України.

Примітка. Терміни «безпосереднє підпорядкування» і «близька особа» вживаються у значеннях, наведених у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» (3206-17).

(Статтю 12 доповнено приміткою згідно із Законом № 4711-VI (4711-17) від 17.05.2012)

Стаття 13. Фінансовий контроль

Особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця, а також державний службовець подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції» (1700-18).

(Стаття 13 в редакції Законів № 2756-VI (2756-17) від 02.12.2010, № 4661-VI (4661-17) від 24.04.2012, № 4711-VI (4711-17) від 17.05.2012, № 1700-VII (1700-18) від 14.10.2014)

Стаття 14. Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців

Дисциплінарні стягнення застосовуються до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби, а також за порушення правил професійної етики, інший вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює.

(Частина перша статті 14 із змінами, внесеними згідно із Законом № 1700-VII (1700-18) від 14.10.2014)

Для окремих категорій державних службовців законом можуть бути визначені особливості визнання дисциплінарного проступку підставою для припинення державної служби.

(Статтю 4 доповнено новою частиною згідно із Законом № 794-VIII (794-19) від 12.11.2015)

До службовців, крім дисциплінарних стягнень, передбачених чинним законодавством про працю України, можуть застосовуватися такі заходи дисциплінарного впливу:

попередження про неповну службову відповідність;

затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду.

Розділ IV ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ ТА ЇХ АПАРАТІ

Стаття 15. Прийняття на державну службу

Прийняття на державну службу на посади третьої — сьомої категорій, передбачених статтею 25 цього Закону, здійснюється на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України.

Порядок проведення конкурсу для вступу на державну службу регулюється Положенням, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Дані про вакансії посад державних службовців підлягають публікації та поширенню через засоби масової інформації не пізніше як за один місяць до проведення конкурсу.

Забороняється вимагати від кандидатів на державну службу відомості та документи, подання яких не передбачено законодавством України.

Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Уряду України, глави місцевих державних адміністрацій мають право самостійно добирати та приймати осіб на посади своїх помічників, керівників прес-служб, радників і секретарів згідно з штатним розписом і категорією, що відповідає посаді (патронатна служба). Порядок перебування на державній службі таких осіб установлюється відповідними органами (851-99-п).

Стосовно осіб, які претендують на зайняття посади державного службовця, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції» (1700-18). У разі прийняття на державну службу на конкурсній основі спеціальна перевірка проводиться після проведення конкурсу стосовно осіб, які рекомендовані для призначення на посаду.

(Статтю 15 доповнено частиною шостою згідно із Законом № 4711-VI (4711-17) від 17.05.2012; із змінами, внесеними згідно із Законом № 1700-VII (1700-18) від 14.10.2014)

З метою здійснення конкурсного добору на посади державних службовців у центральному органі виконавчої влади із спеціаль-

ним статусом законом може бути встановлено інший порядок утворення конкурсної комісії та проведення конкурсу.

(Статтю 15 доповнено частиною сьомою згідно із Законом № 794-VIII (794-19) від 12.11.2015)

Стаття 16. Обмеження, пов'язані з проходженням державної служби

На державних службовців поширюються вимоги та обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції» (1700-18).

(Частина перша статті 16 в редакції Законів № 358/95-ВР від 05.10.95, № 3207-VI (3207-17) від 07.04.2011, № 1700-VII (1700-18) від 14.10.2014)

Державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти інші дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу.

Інші обмеження, пов'язані з проходженням державної служби окремими категоріями державних службовців, встановлюються виключно законом.

(Частина третя статті 16 із змінами, внесеними згідно із Законом № 4711-VI (4711-17) від 17.05.2012)

Стаття 16-1. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Державні службовці зобов'язані дотримуватися правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, передбачених Законом України «Про запобігання корупції» (1700-18).

(Закон доповнено статтею 16-1 згідно із Законом № 4711-VI (4711-17) від 17.05.2012; в редакції Закону № 1700-VII (1700-18) від 14.10.2014)

Стаття 17. Присяга державних службовців

Громадяни України, які вперше зараховуються на державну службу, приймають Присягу такого змісту:

«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».

Державний службовець підписує текст Присяги, який зберігається за місцем роботи. Про прийняття Присяги робиться запис у трудовій книжці.

Стаття 18. Випробування при прийнятті на державну службу

При прийнятті на державну службу може встановлюватися випробування терміном до шести місяців.

Стаття 19. Стажування державних службовців

З метою набуття практичного досвіду, перевірки професійного рівня і ділових якостей особи, яка претендує на посаду державного службовця, може проводитися стажування у відповідному державному органі терміном до двох місяців із збереженням заробітної плати за основним місцем роботи.

Стаття 20. Робочий час

Тривалість робочого часу державних службовців визначається відповідно до законодавства про працю України з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом.

Для виконання невідкладної і непередбаченої роботи державні службовці зобов'язані за розпорядженням керівника органу, в якому вони працюють, з'являтися на службу у вихідні, святкові та неробочі дні, робота за які компенсується відповідно до чинного трудового законодавства.

За рішенням керівника органу державні службовці можуть бути відкликані із щорічної або додаткової відпустки. Частина невикористаної відпустки, яка залишилася, надається державному службовцю у будь-який інший час відповідного року чи приєднується до відпустки у наступному році.

Стаття 21. Службові відрядження

Державним службовцям відшкодовуються витрати на службові відрядження та виплачуються інші компенсації відповідно до законодавства про працю України.

Під час відрядження державні службовці користуються правом бронювання місць у готелях і на всі види транспорту, а також першочергового придбання проїзних документів.

Державним службовцям за місцем відрядження надається місце для роботи, можливість користуватися зв'язком, транспортом, розмножувальною технікою, іншими послугами технічного характеру.

Стаття 22. Відсторонення від виконання повноважень за посадою

Невиконання службових обов'язків, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою із збереженням заробітної плати. Рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою приймається керівником державного органу, в якому працює цей службовець.

Тривалість відсторонення від виконання повноважень за посадою не повинна перевищувати часу службового розслідування. Службове розслідування проводиться у строк до двох місяців у порядку (950-2000-п), визначеному Кабінетом Міністрів України.

Якщо правомірність рішення про відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою не підтверджується результатами службового розслідування, це рішення скасовується.

Відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою у разі вчинення ним корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, здійснюється у порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції» (1700-18).

(Статтю 22 доповнено частиною четвертою згідно із Законом № 3207-VI (3207-17) від 07.04.2011; в редакції Закону № 1700-VII (1700-18) від 14.10.2014)

Стаття 23. Граничний вік перебування на державній службі

Граничний вік перебування на державній службі становить 65 років.

(Частина перша статті 23 із змінами, внесеними згідно із Законами № 647-XIV (647-14) від 13.05.99, № 2493-III (2493-14) від 07.06.2001, № 2592-VI (2592-17) від 07.10.2010; в редакції Законів № 3668-VI (3668-17) від 08.07.2011, № 4161-VI (4161-17) від 09.12.2011)

У виняткових випадках після досягнення граничного віку перебування на державній службі державні службовці можуть бути залишені на державній службі лише на посадах радників або консультантів за рішенням керівника відповідного державного органу.

(Частина друга статті 23 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3668-VI (3668-17) від 08.07.2011)

Державним службовцям, які займають посади першої категорії, за рішенням відповідного державного органу чи посадової особи, які здійснили призначення їх на посади, може бути продовжено перебування на державній службі після досягнення ними шістдесятип'ятирічного віку за їх згодою у зв'язку з потребами служби, якщо інше не передбачено законом.

(Статтю 23 доповнено частиною третьою згідно із Законом № 4528-VI (4528-17) від 15.03.2012} {Офіційне тлумачення положень статті 23 див. в Рішенні Конституційного Суду № 21-рп/2003 (v021p710-03) від 25.12.2003)

Розділ V СЛУЖБОВА КАР'ЄРА

Стаття 24. Проходження служби

Прийняття на державну службу, просування по ній службовців, стимулювання їх праці, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, проводиться відповідно до категорій посад службовців, а також згідно з рангами, які їм присвоюються.

Стаття 25. Класифікація посад

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 в структурі державного органу.

Установлюються такі категорії посад державних службовців: перша категорія — посади перших заступників міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, які не є членами Уряду України, їх перших заступників, голів та членів державних колегіальних органів, Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, керівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, заступників керівників Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, інші прирівняні до них посади;

(Абзац другий частини другої статті 25 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3610-VI (3610-17) від 07.07.2011)

друга категорія — посади керівників секретаріатів комітетів Верховної Ради України, структурних підрозділів Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, радників та помічників Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, заступників міністрів, заступників інших керівників центральних органів виконавчої влади, першого заступника Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, перших заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади;

третья категорія — посади заступників керівників структурних підрозділів, завідувачів секторів, головних спеціалістів, експертів, консультантів Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України і Секретаріату Кабінету Міністрів України, заступників Постійного Представника Президента України в Автономній Республіці Крим, заступників голів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також голів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних ад-

міністрацій, начальників управлінь, самостійних відділів у складі міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, інші прирівняні до них посади;

(Абзац четвертий частини другої статті 25 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3610-VI (3610-17) від 07.07.2011)

четверта категорія — посади спеціалістів Адміністрації Президента України, Апарату Верховної Ради України і Секретаріату Кабінету Міністрів України, заступників начальників управлінь, самостійних відділів (підвідділів) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, інші прирівняні до них посади;

(Абзац п'ятий частини другої статті 25 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3610-VI (3610-17) від 07.07.2011)

п'ята категорія — посади спеціалістів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, заступників голів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, заступників керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, спеціалістів апарату цих адміністрацій, інші прирівняні до них посади;

(Абзац шостий частини другої статті 25 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3610-VI (3610-17) від 07.07.2011)

шоста категорія — посади керівників управлінь, відділів, служб районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, спеціалістів управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, інші прирівняні до них посади;

сьома категорія — посади спеціалістів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь і відділів, інші прирівняні до них посади.

(Частина друга статті 25 в редакції Закону № 2592-VI (2592-17) від 07.10.2010)

Віднесення існуючих посад державних службовців, не перелічених у цій статті, а також віднесення до відповідної категорії нових посад державних службовців проводиться Кабінетом Міністрів України (703-2013-п) за погодженням з відповідним державним органом.

Стаття 26. Ранги державних службовців

Встановлюються такі ранги державних службовців:

службовцям, які займають посади, віднесені до першої категорії, може бути присвоєно 3, 2 і 1 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до другої категорії, може бути присвоєно 5, 4 і 3 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до третьої категорії, може бути присвоєно 7, 6 і 5 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до четвертої категорії, може бути присвоєно 9, 8 і 7 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до п'ятої категорії, може бути присвоєно 11, 10 і 9 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до шостої категорії, може бути присвоєно 13, 12 і 11 ранг;

службовцям, які займають посади, віднесені до сьомої категорії, може бути присвоєно 15, 14 і 13 ранг.

Положення про ранги службовців (658-96-п) затверджується Кабінетом Міністрів України.

Ранг службовцю присвоюється відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації та результатів роботи.

Ранги, які відповідають посадам першої категорії, присвоюються Президентом України.

Ранги, які відповідають посадам другої категорії, присвоюються Кабінетом Міністрів України, крім рангів, що присвоюються державним службовцям, які є працівниками Апарату Верховної Ради України. Ранги, що відповідають посадам другої категорії, державним службовцям — працівникам Апарату Верховної Ради України присвоюються Головою Верховної Ради України.

(Частина п'ята статті 26 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2374-IV (2374-15) від 20.01.2005)

Ранги, які відповідають посадам третьої — сьомої категорій, присвоюються керівником державного органу, в системі якого працює державний службовець.

При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад.

Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посади державний службовець повинен успішно відпрацювати на займаній посаді два роки. За виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути присвоєно черговий ранг достроково в межах відповідної категорії посад.

За сумлінну працю державному службовцю при виході на пенсію може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за вироком суду.

(Частина десята статті 26 в редакції Закону № 282/95-ВР від 11.07.95)

Якщо державний службовець перейшов на посаду нижчої категорії або залишив державну службу, на яку потім повернувся, за ним зберігається присвоєний ранг.

Народним депутатам України, які до обрання перебували на державній службі, час виконання цих обов'язків зараховується до стажу державної служби.

У трудовій книжці державного службовця робиться запис про присвоєння, зміну і позбавлення відповідного рангу.

Стаття 27. Просування по службі

Просування по службі державного службовця здійснюється шляхом зайняття більш високої посади на конкурсній основі, крім випадків, коли інше встановлено законами України та Кабінетом Міністрів України, або шляхом присвоєння державному службовцю більш високого рангу.

Державний службовець має право брати участь у конкурсі на заміщення вакантної посади. Переважне право на просування по службі мають державні службовці, які досягли найкращих результатів у роботі, виявляють ініціативність, постійно підвищують свій професійний рівень та зараховані до кадрового резерву.

Стаття 28. Кадровий резерв державної служби

У державних органах створюється кадровий резерв для зайняття посад державних службовців, а також для просування по службі.

Кадровий резерв формується із:

спеціалістів місцевого та регіонального самоврядування, виробничої, соціально-культурної, наукової та інших сфер, а також випускників навчальних закладів відповідного профілю;

державних службовців, які підвищили кваліфікацію або пройшли стажування та рекомендовані для просування на більш високі посади.

Порядок формування і організація роботи з кадровим резервом регулюються Положенням про кадровий резерв державної служби (199-2001-п), яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Стаття 29. Навчання і підвищення кваліфікації державних службовців

Державним службовцям створюються умови для навчання і підвищення кваліфікації у відповідних навчальних закладах (на факультетах) (1681-2004-п, 402-2005-п) та шляхом самоосвіти.

Державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, у тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років. Результати навчання і підвищення кваліфікації є однією з підстав для просування по службі.

При Президенті України діє Національна академія державного управління — державний вищий навчальний заклад з підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації державних службовців.
(Статтю 29 доповнено частиною третьою згідно із Законом № 2592-VI (2592-17) від 07.10.2010)

Розділ VI ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Стаття 30. Підстави припинення державної служби

Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, державна служба припиняється у разі:

1) порушення умов реалізації права на державну службу (стаття 4 цього Закону);

2) недотримання пов'язаних із проходженням державної служби вимог, передбачених статтями 16 і 16-1 цього Закону;

(Пункт 2 частини першої статті 30 із змінами, внесеними згідно із Законом № 4711-VI (4711-17) від 17.05.2012)

3) досягнення державним службовцем граничного віку проходження державної служби (стаття 23 цього Закону);

(Офіційне тлумачення положень пункту 3 частини першої статті 30 див. в Рішенні Конституційного Суду № 21-рп/2003 (v021p710-03) від 25.12.2003)

4) відставки державних службовців, які займають посади першої або другої категорії (стаття 31 цього Закону);

5) виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі (стаття 12 цього Закону);

6) відмови державного службовця від прийняття або порушення Присяги, передбаченої статтею 17 цього Закону;

(Пункт 7 частини першої статті 30 виключено на підставі Закону № 1700-VII (1700-18) від 14.10.2014)

Припинення державної служби відповідно до пункту 7 частини першої цієї статті здійснюється у триденний строк з дня отримання органом, в якому працює державний службовець, копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили.

(Статтю 30 доповнено новою частиною згідно із Законом № 4711-VI (4711-17) від 17.05.2012)

Зміна керівників або складу державних органів не може бути підставою для припинення державним службовцем державної служби на займаній посаді з ініціативи новопризначених керівників, крім державних службовців патронатної служби.

За державними службовцями, які займали посади першої категорії не менше трьох років і звільнені у зв'язку із зміною складу органу, де вони працювали, або закінченням терміну повноважень цього органу, зберігається середньомісячний заробіток на період працевлаштування, але не більше одного року.

Стаття 31. Відставка державного службовця

Відставкою є припинення державної служби службовцем, який займає посаду першої або другої категорії, за його письмовою заявою.

Підставами для відставки є:

принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі;

примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об'єднанням громадян, громадянину;

стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень (за наявності медичного висновку).

Відставка приймається або в ній дається мотивована відмова державним органом або посадовою особою, які призначили державного службовця на цю посаду. Рішення про прийняття відставки або відмову в ній приймається у місячний термін. У разі відмови у відставці державний службовець повинен продовжувати виконання службових обов'язків і має право на звільнення в порядку, передбаченому Кодексом законів про працю України (322-08).

(Частину четверту статті 31 виключено на підставі Закону № 76-VIII (76-19) від 28.12.2014 — щодо набрання чинності норм зазначеного Закону див. «Прикінцеві положення» (76-19))

При досягненні державним службовцем, який перебуває у відставці, віку, що дає право на призначення пенсії відповідно до цього Закону, йому призначається пенсія як державному службовцю.

(Частина п'ята статті 31 із змінами, внесеними згідно із Законом № 3668-VI (3668-17) від 08.07.2011) (Частину шосту статті 31 виключено на підставі Закону № 76-VIII (76-19) від 28.12.2014 — щодо набрання чинності норм зазначеного Закону див. «Прикінцеві положення» (76-19))

Стаття 32. Оскарження рішення про припинення державної служби

Рішення про припинення державної служби може бути оскаржено державним службовцем безпосередньо до суду.

Розділ VII

МАТЕРІАЛЬНЕ ТА СОЦІАЛЬНО-ПОБУТОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття 33. Оплата праці

Оплата праці державних службовців повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для незалежного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню апарату державних органів компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю.

Заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок.

Посадові оклади державних службовців устанавлюються залежно від складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків.

Доплата за ранг провадиться відповідно до рангу, присвоєного державному службовцю.

Надбавка за вислугу років виплачується державним службовцям щомісячно у відсотках до посадового окладу з урахуванням доплати за ранг і залежно від стажу державної служби у таких розмірах: понад 3 роки — 10, понад 5 років — 15, понад 10 років — 20, понад 15 років — 25, понад 20 років — 30, понад 25 років — 40 відсотків.

Державним службовцям можуть устанавлюватися надбавки за високі досягнення у праці і виконання особливо важливої роботи, доплати за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників та інші надбавки і доплати, а також надаватися матеріальна допомога для вирішення соціально-побутових питань.

Умови оплати праці державних службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України.

Джерелом формування фонду оплати праці державних службовців є Державний бюджет України та інші джерела, визначені для цієї мети положеннями про органи державної виконавчої влади, затвердженими указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України.

(Частина восьма статті 33 в редакції Закону № 96/96-ВР від 22.03.96)

Скорочення бюджетних асигнувань не може бути підставою для зменшення посадових окладів, надбавок до них та фінансування інших, передбачених цим Законом, гарантій, пільг і компенсацій.

Стаття 34. Заохочення за сумлінну працю
(Частина першу статті 34 виключено на підставі Закону № 1166-VII (1166-18) від 27.03.2014)

За особливі трудові заслуги державні службовці представляються до державних нагород та присвоєння почесних звань.

Стаття 35. Щорічні та додаткові відпустки державних службовців

Державним службовцям надається щорічна відпустка тривалістю 30 календарних днів, якщо законодавством не передбачено більш тривалої відпустки, з виплатою допомоги для оздоровлення у розмірі посадового окладу.

Державним службовцям, які мають стаж роботи в державних органах понад 10 років, надається додаткова оплачувана відпустка тривалістю до 15 календарних днів. Порядок і умови надання додаткових оплачуваних відпусток встановлюються Кабінетом Міністрів України (250-94-п).

Стаття 36. Соціально-побутове забезпечення державних службовців

Державні службовці забезпечуються житлом у встановленому порядку із державного фонду.

Державні службовці, які займають посади першої — четвертої категорій, мають право на першочергове встановлення квартирних телефонів.

(Частина третю статті 36 виключено на підставі Закону № 107-VI (107-17) від 28.12.2007 — зміну визнано неконституційною згідно з Рішенням Конституційного Суду № 10-рп/2008 (v010p710-08) від 22.05.2008)

Державні службовці та члени їх сімей, які проживають разом з ними, користуються у встановленому порядку безплатним медичним обслуговуванням у державних закладах охорони здоров'я. Цими ж закладами вони обслуговуються після виходу на пенсію.

Стаття 37. Пенсійне забезпечення державних службовців
(Назва статті 37 в редакції Закону № 213-VIII (213-19) від 02.03.2015)

На одержання пенсії державних службовців мають право чоловіки, які досягли віку 62 роки, та жінки, які досягли пенсійного віку, встановленого статтею 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (1058-15), за наявності страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченого абзацом першим частини першої статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (1058-15), у тому числі стажу державної служби не менш як 10 років, та які на час досягнення зазначеного віку працювали на посадах державних службовців, а також осо-

би, які мають не менше як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, незалежно від місця роботи на час досягнення зазначеного віку. Пенсія державним службовцям призначається в розмірі 60 відсотків суми їх заробітної плати, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року — страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а особам, які на час звернення за призначенням пенсії не є державними службовцями, — у розмірі 60 відсотків заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та рангу за останнім місцем роботи на державній службі, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року — страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

(Частина перша статті 37 із змінами, внесеними згідно із Законами № 1166-VII (1166-18) від 27.03.2014, № 76-VIII (76-19) від 28.12.2014 — щодо набрання чинності норм зазначеного Закону див. «Прикінцеві положення» (76-19))

До досягнення віку, встановленого першим реченням частини першої цієї статті, право на пенсію за віком мають державні службовці — чоловіки 1955 року народження і старші після досягнення ними такого віку:

60 років — які народилися по 31 грудня 1952 року;

60 років 6 місяців — які народилися з 1 січня 1953 року по 31 грудня 1953 року;

61 рік — які народилися з 1 січня 1954 року по 31 грудня 1954 року;

61 рік 6 місяців — які народилися з 1 січня 1955 року по 31 грудня 1955 року.

Пенсія державним службовцям у частині, що не перевищує розміру пенсії із солідарної системи, що призначається відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (1058-15), виплачується за рахунок коштів Пенсійного фонду України. Частина пенсії, що перевищує цей розмір, виплачується за рахунок коштів Державного бюджету України.

Тимчасово, по 30 вересня 2017 року:

(Абзац перший частини четвертої статті 37 в редакції Закону № 911-VIII (911-19) від 24.12.2015; із змінами, внесеними згідно із Законами № 1774-VIII (1774-19) від 06.12.2016, № 2148-VIII (2148-19) від 03.10.2017 — застосовується з 1 жовтня 2017 року)

особам (крім осіб з інвалідністю I та II груп, осіб з інвалідністю внаслідок війни III групи, учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» (3551-12),

та осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів військової служби, ветеранів органів внутрішніх справ, ветеранів Національної поліції і деяких інших осіб та їх соціальний захист» (203/98-ВР)), які займають посади державної служби, визначені Законом України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (889-19) «Про державну службу», а також працюють на посадах та на умовах, передбачених законами України «Про прокуратуру» (1697-18), «Про судоустрій і статус суддів» (1402-19), пенсії/щомісячне довгочасне грошове утримання не виплачуються;

(Абзац другий частини четвертої статті 37 в редакції Законів № 911-VIII (911-19) від 24.12.2015, № 1774-VIII (1774-19) від 06.12.2016; із змінами, внесеними згідно із Законом № 2148-VIII (2148-19) від 03.10.2017)

у період роботи на інших посадах/роботах пенсія, призначена особам відповідно до цієї статті (крім осіб з інвалідністю I та II груп, осіб з інвалідністю внаслідок війни III групи та учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту»), розмір якої перевищує 150 відсотків прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність, виплачується в розмірі 85 відсотків призначеного розміру, але не менше 150 відсотків прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність.

(Абзац третій частини четвертої статті 37 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2148-VIII (2148-19) від 03.10.2017)

(Частина четверта статті 37 із змінами, внесеними згідно із Законом № 76-VIII (76-19) від 28.12.2014 — щодо набрання чинності норм зазначеного Закону див. «Прикінцеві положення» (76-19); в редакції Закону № 213-VIII (213-19) від 02.03.2015)

З 1 жовтня 2017 року пенсії, призначені після набрання чинності Законом України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» (3668-17) (крім осіб з інвалідністю I та II груп, осіб з інвалідністю внаслідок війни III групи та учасників бойових дій, осіб, на яких поширюється дія пункту 1 статті 10 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту») відповідно до цієї статті у період роботи на посадах державної служби, визначених Законом України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII (889-19) «Про державну службу», а також на посадах та на умовах, передбачених законами України «Про прокуратуру» (1697-18), «Про судоустрій і статус суддів» (1402-19), виплачуються у розмірі, обчисленому відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (1058-15).

(Частина статті 37 в редакції Закону № 213-VIII (213-19) від 02.03.2015; із змінами, внесеними згідно із Законами № 911-VIII (911-19) від 24.12.2015, № 1774-VIII (1774-19) від 06.12.2016; в редакції Закону № 2148-VIII (2148-19) від 03.10.2017 — застосовується з 1 жовтня 2017 року)

Після звільнення з роботи виплата пенсії відповідно до цього Закону поновлюється.

(Частина статті 37 в редакції Закону № 213-VIII (213-19) від 02.03.2015)

Максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність. Тимчасово, по 31 грудня 2017 року, максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати 10740 гривень.

(Частина статті 37 в редакції Закону № 213-VIII (213-19) від 02.03.2015; із змінами, внесеними згідно із Законами № 911-VIII (911-19) від 24.12.2015, № 1774-VIII (1774-19) від 06.12.2016)

Визначення заробітної плати для обчислення пенсій державним службовцям здійснюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Пенсія по інвалідності у розмірах, передбачених частиною першою цієї статті, призначається за наявності страхового стажу, встановленого для призначення пенсії по інвалідності відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (1058-15), особам, визнаним інвалідами I або II групи у період перебування на державній службі, які мають стаж державної служби не менше 10 років, а також особам з числа інвалідів I або II групи незалежно від часу встановлення їм інвалідності, які мають не менше 10 років стажу державної служби на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, якщо безпосередньо перед зверненням за призначенням такої пенсії вони працювали на зазначених посадах. Пенсія по інвалідності відповідно до цього Закону призначається незалежно від причини інвалідності за умови припинення державної служби.

Якщо зазначені особи повертаються на державну службу, виплата пенсії по інвалідності припиняється на період до звільнення з роботи або досягнення ними граничного віку перебування на державній службі.

У разі зміни групи інвалідності або відновлення працездатності виплата пенсії по інвалідності, призначеної відповідно до цього Закону, здійснюється у порядку, визначеному статтею 35 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (1058-15).

Якщо інваліду I або II групи було встановлено III групу інвалідності, то в разі наступного визнання його інвалідом I або II групи право на отримання раніше призначеної пенсії на умовах, передбачених цим Законом, поновлюється з дня встановлення I або II групи інвалідності за умови, якщо після припинення виплати пенсії минуло не більше п'яти років. У такому самому порядку визначається право на отримання пенсії по інвалідності на умовах, передбачених цим Законом, особам, яким така пенсія не була призначена у зв'язку з продовженням перебування зазначених осіб на державній службі.

У разі смерті особи у період перебування на державній службі за наявності у померлого годувальника стажу державної служби не менше 10 років непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які були на його утриманні (при цьому дітям — незалежно від того, чи були вони на утриманні померлого годувальника), призначається пенсія у зв'язку з втратою годувальника на одного непрацездатного члена сім'ї у розмірі 70 відсотків суми заробітної плати померлого годувальника, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 1 січня 2011 року — страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, а на двох і більше членів сім'ї — 90 відсотків. До непрацездатних членів сім'ї належать особи, зазначені у статті 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (1058-15).

Право на призначення пенсії у зв'язку з втратою годувальника на умовах, передбачених частиною десятою цієї статті, мають також непрацездатні члени сім'ї померлої особи, яка отримувала або мала право на пенсію за цим Законом.

Державний службовець, звільнений з державної служби у зв'язку з засудженням за умисне кримінальне правопорушення, вчинене з використанням свого посадового становища, або притягненням до адміністративної відповідальності за вчинене правопорушення, пов'язане з корупцією, позбавляється права на одержання пенсії, передбаченої цією статтею. В таких випадках пенсія державному службовцю призначається на загальних підставах.

(Частина статті 37 із змінами, внесеними згідно із Законами № 4711-VI (4711-17) від 17.05.2012, № 224-VII (224-18) від 14.05.2013, № 1700-VII (1700-18) від 14.10.2014)

(Частину статті 37 виключено на підставі Закону № 1166-VII (1166-18) від 27.03.2014)

У разі виходу на пенсію державні службовці за наявності стажу державної служби не менше 10 років користуються умовами щодо комунально-побутового обслуговування, передбаченими цим Законом.

Період роботи посадових осіб в органах державної податкової та митної служб на посадах, на яких відповідно до закону присвоювалися спеціальні та/або персональні звання, зараховується до стажу державної служби, незалежно від місця роботи на час досягнення зазначеного віку.

(Статтю 37 доповнено частиною згідно із Законом № 404-VII (404-18) від 04.07.2013) (Текст статті 37 в редакції Закону № 3668-VI (3668-17) від 08.07.2011)

Стаття 37-1. Порядок і умови перерахунку пенсій державних службовців

Умови та порядок перерахунку призначених пенсій державним службовцям визначаються Кабінетом Міністрів України.

(Закон доповнено статтею 37-1 згідно із Законом № 432-IV (432-15) від 16.01.2003; із змінами, внесеними згідно із Законом № 3108-IV (3108-15) від 17.11.2005; текст статті 37-1 в редакції Закону № 76-VIII (76-19) від 28.12.2014 — щодо набрання чинності норм зазначеного Закону див. «Прикінцеві положення» (76-19))

Розділ VIII ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Стаття 38. Відповідальність за порушення законодавства про державну службу

Особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством.

Президент України

Л. КРАВЧУК

*м. Київ, 16 грудня 1993 року
№ 3723-XII*



САМОСТІЙНА РОБОТА ЗДОБУВАЧІВ до вивчення дисципліни «Історія державної служби України»

6.1. Загальні напрямки самостійної роботи здобувачів

До самостійної роботи здобувачів щодо вивчення дисципліни «Історія державної служби України» протягом семестру включаються:

1. Обов'язкове знайомство з науковою літературою відповідно до зазначених у програмі тем.
2. Внесення до конспекту розгорнутого плану відповіді на встановлені питання до кожного практичного заняття, згідно з програмою курсу.
3. Обов'язкове конспектування матеріалів до тем, винесених на самостійний розгляд здобувачів, згідно з тематичним планом дисципліни.
4. Ознайомлення з відповідними нормативно-правовими матеріалами.
5. Консультації з викладачем протягом семестру.
6. Пошукова робота з інтернет-ресурсами.
7. Підготовка до екзамену.

6.2. Обсяг самостійної роботи студента до вивчення дисципліни «Історія державної служби України»

№/№	Назва типу самостійної роботи здобувача	Кільк. год	
		д.ф.	з.ф.
1	Обов'язкове знайомство з науковою літературою відповідно до зазначених у програмі тем	7	13
2	Внесення до конспекту розгорнутого плану відповіді на встановлені питання до кожного практичного заняття, згідно з програмою курсу	10	13
3	Обов'язкове конспектування матеріалів до тем, винесених на самостійний розгляд здобувачів, згідно з тематичним планом дисципліни	5	10
4	Ознайомлення з відповідними матеріалами нормативно-правової бази	4	6
5	Консультації з викладачем протягом семестру	2	2
6	Пошукова робота з інтернет-ресурсами	2	4
7	Підготовка до екзамену	2	4
ВСЬОГО		32	52

6.3. Методичні рекомендації до виконання здобувачами самостійної роботи до вивчення дисципліни «Історія державної служби України»

Самостійна робота здобувача є обов'язковим та важливим елементом навчального процесу у вищому навчальному закладі. Її зміст та форми мають типову, але не універсальну структуру для вивчення різних дисциплін. Це, передусім, пов'язано зі специфікою навчальної дисципліни, її обсягом, складністю, метою та низкою інших факторів. Враховуючи той факт, що «Історія державної служби України» є 1) суспільно-політичною наукою, бо вона вивчає такі суспільно-політичні явища, як органи державної влади і місцевого самоврядування; 2) юридичною наукою, бо вивчає правові аспекти організації та діяльності органів державної служби; 3) історичною наукою, оскільки вивчає державно-правові явища в їхньому історичному розвитку, слід зазначити, що більша частина самостійної роботи здобувача повинна бути пов'язана з його ознайомленням зі спеціальною літературою. Обсяг такого різновиду роботи складає 12—15 годин. Традиційно здобувач знайомиться з рекомендованою в робочій програмі дисципліни літературою, яку він бере в бібліотеці чи в інтернет-ресурсах.

Прочитані матеріали здобувач акумулює у власному конспекті у вигляді коментарів та нотаток до кожного пункту плану практичного заняття та до окремих тем, винесених в робочій програмі на самостійне ознайомлення. Такий різновид роботи слід здійснювати з використанням навчально-методичного посібника до курсу, де студент може ознайомитись як з тематичним планом курсу, так і з лекційними матеріалами.

Розроблений членами кафедри історії держави і права навчально-методичний посібник покликаний надати допомогу здобувачу органічно поєднувати лекційну форму навчання з систематичною роботою над підручниками, посібниками, збірниками документів, науковою літературою, довідковою літературою. Конспект із виконаним завданням подається викладачу на перевірку під час проведення відповідного практичного заняття, або в інший визначений викладачем час.

6.4. Самостійна робота студентів в інформаційній мережі Internet

Одним з актуальних завдань при вивченні дисципліни «Історія державної служби України» є виховання у здобувачів здатності удосконалювати і розвивати практичні уміння з оволодіння но-

вими інформаційними технологіями і за їх допомогою самостійно здобувати необхідні знання.

Налагодити ефективну самостійну роботу здобувачів з використанням інноваційних технічних засобів, зокрема дозволяє Internet, який сприяє:

- стимулюванню пізнавальної діяльності здобувачів,
- успішному засвоєнню ними програм навчальних дисциплін,
- розширенню інформаційного простору,
- зміцненню вміння користуватися сучасними інноваційними розробками.

При цьому можна практикувати такі форми самостійної роботи з інформаційними технологіями:

1. **Пошук інформації в мережі** — користування базами даних, інформаційно-пошуковими та інформаційно-довідковими системами, автоматизованими бібліотечними системами, електронними журналами тощо (перелік електронних бібліотек див. у розділі Інформаційні ресурси).

2. **Організація діалогу в мережі** — використання електронної пошти (за її допомогою можна, наприклад, влаштовувати віртуальні дискусії), користування графічними редакторами синхронних і відтермінованих телеконференцій, користування платформою ZOOM для проведення консультацій та ін.

3. **Створення тематичних web-сторінок** — використання html-редакторів і графічних редакторів.

Основними формами індивідуальної роботи здобувачів у межах навчального курсу є написання есе та підготовка і захист індивідуального (групового) навчального або науково-дослідного проєкту (ІНДЗ).

Есе — письмовий твір-роздум над проблемою, який віддзеркалює особисту позицію здобувача та систему аргументів, на яких ця позиція ґрунтується. У ньому важливо продемонструвати глибоке знання обраної проблеми, збалансоване використання інформації, підпорядкованість її центральній ідеї (тезі), взаємопов'язаність, логічність, самостійність, аргументованість викладених думок і висновків.

Підготовка до написання есе передбачає ознайомлення з літературою, яка відображає різні підходи до проблеми і бачення її, дає змогу здобувачу виробити власну позицію і систему її аргументації. Проаналізований та систематизований матеріал викладається як система доказів на користь сформульованої ключової тези автора.

Пошук практичної реалізації принципу ефективного поєднання аудиторного та індивідуального навчання здобувачів зумовлює використання *індивідуальних навчально-дослідних завдань* (ІНДЗ)

як одного з важливих видів позааудиторної самостійної навчальної, навчально-дослідної роботи здобувача. Їх виконання покликане актуалізувати важливість самостійного вивчення матеріалу, систематизації, поглиблення, узагальнення, закріплення та практичного застосування знань, розвитку навичок самостійної роботи.

За змістом ІНДЗ є завершеною теоретичною або практичною роботою у межах навчальної програми курсу «Історія державної служби України», яка виконується на основі знань, умінь і навичок, одержаних у процесі аудиторних занять, й охоплює певну кількість тем або весь зміст навчального курсу. ІНДЗ містить елемент пошукової, частково науково-дослідної роботи і є чинником залучення здобувача до науково-дослідницької діяльності, яка може бути продовжена через виконання кваліфікаційної роботи тощо.

Варіантами навчально-дослідних проектів з «Історії державної служби України» можуть бути електронна презентація, електронний урок (підручник), відео кліп (фільм), макет веб-сторінки (сайта), сценарій фільму або рольової гри, соціологічне опитування, макет номера газети (журналу), в т. ч. електронних, фото есе (альбом) тощо. Як правило, його присвячують одній темі або проблемі курсу, маючи на меті її самостійне поглиблене пізнання, використання отриманих знань для професійних або суспільних потреб. Робота над ним потребує пізнавальних, аналітичних, творчих здібностей, а також спеціальних навичок (робота з комп'ютером, аудіо- та відеоапаратурою, обробка статистичних даних тощо). Групове виконання пов'язане з чітким розподілом і кооперацією функцій учасників. Критеріями оцінювання науково-дослідного проекту є оригінальність ідеї, самостійність її розробки, змістовність, наукова обґрунтованість, практична цінність тощо.

6.5. Завдання до самостійної роботи здобувача до вивчення дисципліни «Історія державної служби України»

Тема 1. Предмет дисципліни «Історія державної служби України», його завдання та історіографія

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на питання:
 - а) предмет та періодизація дисципліни «Історія державної служби України»;

- б) поняттєво-термінологічний апарат історико-правового дослідження об'єктів дисципліни «Історія державної служби України»;
- в) історіографія дисципліни «Історія державної служби України»;
- г) завдання дисципліни та її зв'язок з іншими дисциплінами освітньої програми.

Тема 2. Системи управління в Київській Русі та в Галицько-Волинській державі

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на питання:
 - а) органи влади Київської Русі;
 - б) двірцево-вотчинна система управління: її елементи, принципи та завдання;
 - в) боярська рада як орган влади та управління.

Тема 3. Органи державної влади та управління на українських землях Великого князівства Литовського та Речі Посполитої

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на питання:
 - а) причини запозичання системи управління Галицько-Волинської держави литовськими князями;
 - б) пани-рада та шляхетські сейми: причини створення, їх склад та повноваження;
 - в) система управління в українських землях Речі Посполитої.

Тема 4. Політико-адміністративний устрій Запорозької Січі та України-Гетьманщини (XVI–XVII ст.)

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на питання:

- а) особливості розвитку українського козацтва та організація козацького управління;
- б) полково-сотенна система управління та посади Запорозької Січі;
- в) Генеральний уряд України-Гетьманщини, його склад та компетенції.

Тема 5. Державна служба в Україні за часів урізання її автономії та зверхності Російської імперії (XVIII — початок XX ст.)

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на питання:
 - а) організація державної служби в Російській імперії та її поширення в Україні-Гетьманщині;
 - б) вимоги до чиновників в Російській імперії та боротьба з корупцією;
 - в) причини реформування системи державної служби в Російській імперії в другій половині XIX ст.

Тема 6. Державна служба в Україні за часів зверхності Австро-Угорщини

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на питання:
 - а) система органів державної служби в Австрії та її поширення в західноукраїнських частинах імперії;
 - б) вимоги до чиновників в Австрійській імперії та боротьба з корупцією;
 - в) причини реформування системи державної служби в Австрійській імперії в другій половині XIX ст.

Тема 7. Організація управління в УНР доби УЦР

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.

2. Виписати до конспекту відповіді на питання:
 - а) особливості організації органів державної служби доби УЦР;
 - б) дипломатична служба в Українській Народній Республіці;
 - в) кадрова політика уряду УНР у формуванні державних органів управління.

Тема 8. Організація управління в Українській Державі за П. Скоропадського та УНР доби Директорії

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на питання:
 - а) особливості організації органів державної служби в Українській Державі;
 - б) дипломатична служба Української Держави 1918 р.;
 - в) кадрова політика уряду П. Скоропадського у формуванні державних органів управління.

Тема 9. Організація управління в Західній Україні доби ЗУНР та за часів II Речі Посполитої

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на питання:
 - а) особливості організації органів державної служби в ЗУНР;
 - б) органи державної влади та управління в II Речі Посполитій;
 - в) кадрова політика уряду II Речі Посполитої у формуванні органів державної служби.

Тема 10. Структура державної влади в радянській Україні (1919–1937 рр.)

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на питання:

- а) реформування органів державної служби в УСРР доби «воєнного комунізму» та непу;
- б) кадрова політика УСРР з питань організації державної служби;
- в) проблеми зростання органів державної служби з партійним апаратом УРСР та утворення Верховної Ради.

Т е м а 1 1 . Структура державної влади в УРСР в умовах «перебудови» та у незалежній Україні в 90-х роках ХХ ст.

До теми здобувачі повинні:

1. Ознайомитись зі спеціальною науково-методичною літературою.
2. Виписати до конспекту відповіді на питання:
 - а) центральні та місцеві органи влади в УРСР за Конституцією 1977 року;
 - б) принципи організації державної служби в УРСР доби «перебудови»;
 - в) становлення державної служби незалежної України у 90-х роках ХХ ст.

1. Бармак М. Формування російської імперської системи державної служби на українських землях (XVIII—XIX ст.). Тернопіль : Астон, 2016. 392 с.
2. Бармак М. В. Державний службовець в системі управління Російської імперії першої половини XIX ст. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2005. № 1. С. 146—153.
3. Бармак М. В. Губернатор в системі державної служби Російської імперії (XVIII — перша половина XIX ст.). *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Київ, 2005. № 3. С. 85—92.
4. Бармак М. В. Державна служба в Російській імперії: правові основи формування та функціонування корпусу цивільних службовців (XVIII — перша половина XIX ст.). Тернопіль, 2006. 288 с.
5. Бармак М. В. Органи управління Київською, Подільською та Волинською губерніями Російської імперії наприкінці XVIII — в першій половині XIX ст. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка*. Серія : Історія. Тернопіль, 2005. Вип. 3. С. 18—24.
6. Бармак М. В. Розробка М. М. Сперанським теоретичних питань державної служби. *Проблеми і перспективи наук в умовах глобалізації*: матеріали всеукр. наук. конф. Тернопіль : ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2005. С. 3—13.
7. Баришніков В. М. Інститут державної служби. Проходження державної служби : навч.-метод. посіб. Київ : ІПК ДСЗУ, 2010. 140 с.
8. Боговіс Є. В. Історико-правові аспекти становлення інституту державної служби України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія : Право. 2017. Вип. 43, т. 2. С. 33—37.
9. Білоконь М. В. Органи державного управління та місцеве самоврядування в Російській імперії у другій половині XIX ст. (на матеріалах Лівобережної України): історико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2002.
10. Білоус Н. О. Функції та основні напрями діяльності Київського магістрату XVI — першої половини XVII ст. *Український історичний журнал*. 2005. № 5. С. 4—17. URL: http://resource.history.org.ua/publ/journal_2005_5_4
11. Білоус Н. О. До питання про запровадження магдебурзького права в Києві. *Український історичний журнал*. 2008. № 1. С. 123—134.
12. Білоус Н. До історії шляхетського самоврядування у Київському воеводстві: житомирський сеймик 1640 р. *Україна в Центрально-Східній Європі*. 2018. Вип. 18. С. 114.
13. Бортніков В. І. Органи державної влади та місцевого самоврядування на Волині (кінець XVIII — початок XX ст.): монографія. Луцьк : СНУ ім. Лесі Українки, 2015. 438 с.
14. Волошук М. І. Апарат державної влади за Центральної Ради та його юридичне закріплення. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&i
15. Губань Р. Полк та паланка як адміністративно-територіальні одиниці на українських землях у XVII—XVIII століттях. *Наукові записки Інституту зако-*

- нодавства Верховної Ради України. 2013. № 5. С. 28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvgt_2013_5_7
16. Державна служба : підручник. У 2 т. Т. 1 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Сербогін (заст. голови) [та ін.]. Київ ; Одеса: НАДУ, 2012. 372 с.
 17. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О. Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.
 18. Дрозд О. Розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2016. № 3. С. 82—85. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/3/16.pdf>
 1. Єфремова О. П. Конкурс в державній службі (історико-правові аспекти) : монографія. Чернівці : Вид. Лозовий В. М., 2019. 112 с. URL: <http://erpub.chnpri.edu.ua:8080/jspui/bitstream/123456789/5067/1/Конкурс%20в%20державній%20службі%20%28історико-правові%20аспекти%29.pdf>
 20. Єфремова Н. В. Формування представницьких органів на території Західно-української Народної Республіки у 1918—1919 рр. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. Київ, 2001. С. 185—189.
 21. Єфремова Н. В., Тищик Б. Й., Марчук В. Т. Суд і судочинство в Українській Народній Республіці, Українській Державі, Західноукраїнській Народній Республіці (1917—1920 рр.) Одеса ; Лівів : Фенікс, 2007. 274 с.
 22. Єфремова Н. В. Інститут представництва (в політичному сенсі) в Статутах Великого князівства Литовського 1566—1588 рр. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Одеса, 2009. Вип. 49 : Матеріали міжнар. наук. конф. «Досвід правового розвитку Великого княз. Литовського (1529—1588 рр.) (Одеса, ОНЮА, 19—20 берез. 2009 р.)». Одеса, 2009. С. 159—167.
 23. Єфремова Н. В. Проекти конституційної реформи в Російській імперії початку ХІХ ст. : їх характеристика та значення. *Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна*. Серія : Право. Харків, 2012. Вип. 1028. С. 77—80.
 24. Єрмолаєв В. М. Вищі представницькі органи влади в Україні: історія, теорія та практика : монографія. Харків : Право, 2017. 448 с.
 25. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 5. Документи і матеріали. Кн. 2. 1991—2009 / [відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький та ін.] ; [упоряд.: А. М. Бега, Г. В. Боряк (кер. кол. упоряд.), Л. Я. Демченко та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 636 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002384
 26. Історія державної служби в Україні. У 5 т. Т. 2 / відп. ред.: Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) [та ін.] ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. Київ : Ніка-Центр, 2009. 512 с. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?&I21DBN=ELIB&P21DBN=ELIB&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=elib_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=ID=&S21COLORTERMS=0&S21STR=0002211
 27. Когут З. Російський централізм і українська автономія. Ліквідація Гетьманщини 1760—1830. Київ : Основи, 1996. 317 с.
 28. Кобилецький М. Магдебурзьке право в Україні (XIV — перша половина ХІХ ст.) : історико-правове дослідження. Львів : Паіс, 2008. 406 с.
 29. Кривчик Г. Г., Кошарна Г. Б. Організація влади в СРСР за конституцією «розвинутого соціалізму» *Проблеми політичної історії України*. 2013. Вип. 8. С. 208—219. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ppiu_2013_8_27

30. Киричук В., Тимцуник В. Історія державного управління в Україні : навч. посіб. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 224 с.
31. Малиновський В. Державна служба за часів Гетьманщини. *Незалежна громадсько-політична газета*. 2008. 22 лип. (№ 817). URL: <http://www.volyn.com.ua/?rub=5&article=2&arch=817>
32. Омельчук В. В. Навчальна програма дисципліни «Теорія та історія державної служби» (для магістрів). Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2011. 20 с. URL: [library.iapm.edu.ua > pdf > 4500_teor_derjsl](http://library.iapm.edu.ua/pdf/4500_teor_derjsl)
33. Про державну службу : Закон України від 16 груд. 1993 р. № 3723. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
34. Про державну службу : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4050-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
35. Про державну службу : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
36. Україна на шляху до європейської інтеграції: історико-правовий екскурс : монографія / М. Аракелян, Х. Бехрух, Н. Єфремова [та ін.] ; за заг. ред. М. Р. Аракеяна. Одеса : Фенікс, 2020. 248 с.
37. Хрестоматія з історії держави і права України : навч. посіб. для студентів юрид. спец. вищ. закладів освіти. У 2 т. Т. 1. З найдавніших часів до початку ХХ ст. / за ред. В. Д. Гончаренка ; уклад.: В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький ; Акад. прав. наук України, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ : Ін Юре, 2000. 472 с.
38. Черноног Є. С. Державна служба: історія, теорія і практика : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 458 с.
39. Шандра В. Адміністративні установи Правобережної України кінця ХVІІІ — початку ХХ ст. в російському законодавстві : джерелознавчий аналітичний огляд. Київ, 1998. 75 с.
40. Шандра В. Генерал-губернаторства в Україні: ХІХ — початок ХХ ст. Київ : Ін-т історії України, 2005. 427 с.
41. Юридична енциклопедія / ред.: Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ : Укр. енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998—2004.
42. Державна служба в Україні. Історичні паралелі : документальна виставка від 23 черв. 2020 р. URL: <https://archives.gov.ua/ua/історичні-паралелі>



ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ ДО ЕКЗАМЕНУ з дисципліни «Історія державної служби України»

1. Предмет дисципліни «Історія державної служби України».
2. Методи пізнання історико-правових явищ.
3. Історіографія та джерельна база для вивчення явищ з історії державної служби України.
4. Зв'язок «Історії державної служби України» з іншими дисциплінами.
5. Завдання «Історії державної служби України» та місце дисципліни у підготовці майбутнього держслужбовця.
6. Поняття «державна служба» та проблеми його тлумачення у контексті історичного розвитку.
7. Назвіть причини виникнення державної служби та основні етапи її розвитку.
8. Поясніть суть двірцево-вотчинної системи управління часів Київської Русі.
9. Наведіть перелік центральних органів влади в Київській Русі.
10. Надайте характеристику організації та діяльності боярської ради в Київській Русі та у Галицько-Волинській державі.
11. Надайте характеристику системи управління на українських землях у Великому князівстві Литовському до XV ст.
12. Сейм — станово-представницький орган влади у Великому князівстві Литовському, причини виникнення, його різновиди, склад та повноваження.
13. Поясніть принцип організації та діяльності пани-ради у Великому князівстві Литовському.
14. Повітові сеймики — шляхетські станові органи влади на місцях: принцип організації та діяльність.
15. Канцелярія Великого князівства Литовського, її склад та роль у забезпеченні функціонування центральних органів влади й управління.
16. Міська рада та лава: їх склад та компетенція як органів міського самоврядування
17. Допоміжний персонал магістрату та міська канцелярія.
18. Система судових чиновників у Великому князівстві Литовському після впровадження судової реформи 1564—1588 років.

19. Якими були основні досягнення державного управління і державної служби часів Великого князівства Литовського?
20. Адміністративний устрій запорозьких паланок.
21. Полково-сотенна система управління та її елементи в Україні-Гетьманщині.
22. Впровадження триступеневої системи управління в Україні-Гетьманщині: причини та загальна характеристика.
23. Органів влади та управління Великого князівства Руського згідно з Гадяцьким трактатом.
24. Органи царської влади на Лівобережній Україні за Петра I.
25. Впровадження Табеля про ранги: причини та значення для організації державної служби в Російській імперії.
26. Перша Малоросійська колегія: причини створення, її склад та діяльність.
27. Причини та значення ліквідації полково-сотенної системи управління та інституту гетьманства.
28. Друга Малоросійська колегія, її склад та діяльність.
29. Генерал-губернаторська система управління в Україні доби панування Російської імперії.
30. Буржуазно-демократичні реформи в Російській імперії та їх вплив на розвиток органів самоврядування в Україні.
31. Державні чиновники Російської імперії.
32. Боротьба з корупцією в органах державної служби Російської імперії.
33. Реформування органів державного управління за Олександра I.
34. Вимоги до держслужбовців у Російській імперії в умовах впровадження буржуазно-демократичних реформ.
35. Розвиток міського самоврядування в Україні на початку ХХ ст. у складі Російської імперії.
36. Органи державної влади та управління в Галицькому та Буковинському коронних краях Австро-Угорщини.
37. Вимоги до держслужбовців у Австро-Угорщині на початку ХХ ст.
38. Розвиток міського самоврядування в Україні на початку ХХ ст. у складі Австро-Угорщини.
39. Проблеми організації державної служби в УНР до УЦР.
40. Українська Центральна Рада як вищий представницький орган народу України: принципи організації та проблеми її функціонування.
41. Генеральний Секретаріат УНР: його склад та повноваження.
42. Система місцевих органів влади в УНР до 29.04.1918 року.
43. Кадрова політика в УНР.
44. Організація дипломатичної служби в УНР.

45. Пояснить проблеми визначення інституту голови держава часів гетьманату П. Скоропадського.
46. Кадрова політика у формуванні корпусу держслужбовців в Українській Державі за П. Скоропадського.
47. Рада міністрів Української Держави за П. Скоропадського: її компетенція та діяльність.
48. Концепція організації державної служби в Українській Державі за П. Скоропадського.
49. Організація дипломатичної служби Української Держави за П. Скоропадського.
50. Органи виконавчої влади Української Держави за П. Скоропадського.
51. Органи судової влади Української Держави за П. Скоропадського.
52. Органи виконавчої влади УНР доби Директорії.
53. Особливості організації судової влади в УНР доби Директорії.
54. Система місцевих органів влади в УНР доби Директорії.
55. Українська Національна Рада в ЗУНР: її склад та компетенція.
56. Проблеми визначення інституту голови держави в ЗУНР на матеріалах аналізу Закону «Про Виділ Української національної Ради».
57. Закон «Про тимчасову адміністрацію областей Західно-Української Народної Республіки».
58. Закон «Про державну адміністрацію областей ЗУНР».
59. Кадрова політика у формуванні корпусу держслужбовців ЗУНР.
60. Проблема українізації державних установ в УНР та ЗУНР.
61. Більшовицька концепція влади рад в умовах запровадження режиму «воєнного комунізму».
62. Центральні органи влади в УСРР за Конституціями 1919—1929 років.
63. Місцеві органи влади в УСРР за Конституціями 1919—1929 років.
64. Органи судової влади в УСРР та завдання щодо їх реформування у 20-х роках ХХ ст.
65. Державні службовці в УСРР.
66. Центральні органи влади в УСРР за Конституцією 1937 р., утворення Верховної Ради УРСР.
67. Створення позаконституційних органів влади в УРСР, причини та наслідки.
68. Центральні органи влади в УРСР за Конституцією 1977 року.
69. Місцеві органи влади в УРСР за Конституцією 1977 року.

70. Особливості кадрової політики 80-х років XX ст.
71. Перебудова в контексті реформування системи управління.
72. Розбудова незалежної України та становлення її державної служби.
73. Кадрова політика у формуванні корпусу держслужбовців в УРСР.
74. Боротьба з корупцією в УРСР.
75. Закон України «Про державну службу» від 16.12.1993 року (№ 3723-ХІІ) та його загальна характеристика.
76. Проблеми подолання корупції в органах державного управління в Україні
77. Вищі органи державної влади в Україні за Конституцією 1996 року.
78. Питання підвищення кваліфікації держслужбовців в Україні у контексті історичної ретроспективи.

ЗМІСТ

Передмова.....	3
1. Інформаційний обсяг навчальної дисципліни «Історія державної служби України»	5
1.1. Анотація.....	5
1.2. Оцінювання успішності та технології викладання	7
1.3. Застосування сучасних технологій викладання та навчання	9
2. Навчальний план дисципліни «Історія державної служби України»	10
2.1. Тематичний план дисципліни «Історія державної служби України».....	10
3. Зміст лекційного курсу	12
4. Вступна тема	15
5. Плани практичних занять до вивчення дисципліни «Історія суду і судочинства в Україні»	39
з методичними вказівками.....	39
Практичне заняття № 1.....	39
Практичне заняття № 2.....	40
Практичне заняття № 3.....	58
Практичне заняття № 4.....	70
Практичне заняття № 5.....	81
Практичне заняття № 6.....	99
Практичне заняття № 7	118
Додаток до теми 7. Закон України «Про державну службу».....	134
6. Самостійна робота здобувачів до вивчення дисципліни «Історія державної служби України».....	157
6.1. Загальні напрямки самостійної роботи здобувачів	157
6.2. Обсяг самостійної роботи студента до вивчення дисципліни «Історія державної служби України»	157
6.3. Методичні рекомендації до виконання здобувачами самостійної роботи до вивчення дисципліни «Історія державної служби України».....	158
6.4. Самостійна робота студентів в інформаційній мережі Internet	158
6.5. Завдання до самостійної роботи здобувача до вивчення дисципліни «Історія державної служби України»	160
7. Рекомендована література до вивчення дисципліни «Історія державної служби України».....	165
8. Перелік питань до екзамену з дисципліни «Історія державної служби України».....	168

І-907 **Історія державної служби України** : навч.-метод. посіб. до вивчення дисципліни для підготовки здобувачів вищ. освіти ступеня «магістр» за спец. 281 «Публічне управління та адміністрування», галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування» Центру підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів Нац. ун-ту «Одеська юридична академія» / Н. В. Єфремова, К. М. Вітман, Я. В. Шевчук. — Одеса : Юридична література, 2021. — 176 с. — (Серія «Навчально-методичні посібники»). DOI: 10.32837/11300.14456.
ISBN 978—966—419—385—3.

Навчально-методичний посібник до вивчення дисципліни «Історія державної служби України» містить інформаційні данні навчальної дисципліни, плани практичних занять з методичними поясненнями до підготовки, список літератури, пояснення щодо змісту самостійної роботи здобувачів та завдання до неї, питання до екзамену. Видання призначено здобувачам вищої освіти ступеня «магістр» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування» Центру підготовки магістрів публічної служби і професійних суддів Національного університету «Одеська юридична академія» для покращення навчального процесу. Проект підготовлено за сприяння фахівців Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України і є підсумковою роботою проходження науково-педагогічної практики доцента Н. В. Єфремової на кафедрі державознавства і права ОРІДУ НАДУ.

УДК 35.08(477)(091)(075.8)

Навчальне видання

Серія:
Навчально-методичні посібники

ЄФРЕМОВА Наталя Володимирівна
ВІТМАН Костянтин Миколайович
ШЕВЧУК Яна Валеріївна

ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*Навчально-методичний посібник
до вивчення дисципліни*

Технічний редактор *Т. В. Іванова*
Коректор *І. В. Шепельська*

Формат 60×84 1/16. Ум. друк. арк. 10,23.
Тираж 300 прим. Зам. № 25 (11).

Видавництво і друкарня «Юридична література»
65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 7. Тел. 777-48-79
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4284
від 23.03.2012 р.