

УДК 351.95

*Петро Надолішній*

## **НАЦІОНАЛЬНА ТРАДИЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ Й УПРАВЛІННЯ ТА ЇЇ ЗНАЧЕННЯ НА ЕТАПІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ**

Національна традиція – один з наріжних каменів фундаменту, на якому розбудовується сучасна Українська держава, державно-управлінський і самоврядний механізми. Тому важливо знати, що саме є національним, а що привнесене ззовні, використовувалося вимушено й досі залишається чужим.

**Витоки і політико-правове оформлення національної традиції державного управління і місцевого самоврядування в Україні.**

Формування вітчизняної традиції адміністрування відбувалося і на власній основі, і завдяки перенесенню на національний ґрунт і адаптуванню до місцевих умов інонаціональних зразків організації державного і муніципального управління (принципів, організаційних структур, форм і методів).

З IX-го і до середини XIII ст. (приблизно 450 років) існувала могутня держава – Київська Русь: за визначенням одних вчених – давньоукраїнська держава (М. Грушевський), інших – пракраїнська держава. Це була ранньофеодальна держава з *аристократ*

*тично-демократичним режимом.* Головною військовою силою цієї держави була дружина, з якої формувалася *державна адміністрація*. Старша дружина складала знатну боярську верхівку – найближче оточення князя, *князівську думу*. З її числа призначалися воєводи, посадські, тисяцькі. Нижчі посадові особи князівської адміністрації (тіуни, данники, митники) формувалися із молодшої дружини. Така форма організації держави отримала назву *військової демократії*. Перші київські князі мали необмежену владу. Пізніше, в залежності від авторитету князя, його влада обмежувалася певною мірою іншими державними інституціями – *боярською думою і народними зборами (віче)*.

Державний організм Київської Русі складався на традиціях урядування, які мали місцеве походження і, як мінімум, півторатися чолітню історію. Мова про такі найдавніші держави, що існували на території нинішньої України.

*Кіммерийське царство* (IX – середина VII ст. до н.е.). Рабовласницька монархічно-республіканська держава. На чолі стояли царі, але їх влада обмежувалася народними зборами. *Скіфське царство* (VII – III ст. до н.е.). Полієтична рабовласницька держава з розвиненою системою державних інститутів. Сильна і спадкоємна влада царів, яка, водночас, обмежувалася інститутами родового ладу. Найвищим законодавчим органом були *народні збори* – рада скіфів, у якій домінуючу роль відігравали військові. *Сарматська держава* (III ст. до н.е. – III ст. н.е.). Державно-політична організація сарматів в основі своїй співпадала зі скіфською [4, с. 24 – 29].

*Грецькі міста-держави* (VII – II ст. до н.е.): Ольвія, Тіра, Херсонес, Пантікапей (Керч), Феодосія, інші. На відповідних етапах розвитку – це рабовласницькі демократичні або аристократичні республіки з розвинутими державними інститутами, котрі виконували законодавчі, виконавчі й судові функції [4, с. 29 – 35].

На окрему увагу заслуговує *Антське царство*, яке сучасні вчені вважають прообразом праукраїнської державності (В.Й. Бори-

сенко). Це могутня держава, що виникла на початку IV ст. н.е. і проіснувала до початку VII ст. Влада в Антській державі належала полководцям або царям (рексам), чий авторитет визнавався народом. Царі мали при собі *раду старшин племен*. Для розв'язання найважливіших питань скликалися *народні збори (віче)* анатів.

Історія Київської Русі багата іменами князів-реформаторів, видатних політичних діячів насправді європейського масштабу.

*Володимир Великий (Святий) – (980-1015 рр.).* При ньому вперше на Русі виразно проявляється творча, будівнича роль держави. Сутність і зміст княжіння Володимира Великого відображені в його реформах. *Релігійні реформи:* реформа язичництва – проголошення Перуна верховним богом держави; 988 р. – запровадження на усій території Київської Русі християнства як офіційної релігії. *Адміністративна реформа:* усі основні східнослов'янські племена було інкорпоровано до складу Київської Русі; вождів місцевих племен було замінено велиокнязівськими посадниками – його синами і наближеними боярами, започатковано династичний принцип (посадниками стали 12 законних синів князя); запроваджено новий кодекс правових норм (“закон земляний”). *Військова реформа* – злиття військової системи з феодальними землеволодіннями. *Судова реформа* – розмежування єпископського і громадського (верховного) судів.

*Ярослав Мудрий – (1015 – 1054).* “Руська правда” – збірник законів феодального права в період найвищого розквіту Київської Русі, укладений Ярославом Мудрим і доповнений його синами. Це світський пам’ятник права, який мав величезне значення для подальшого розвитку українського, російського, білоруського, а почасті й литовського права.

*Володимир Мономах – (1113 – 1125).* Особливістю правління цього князя було прагнення уникати внутрішньої соціальної напруженості, завдяки чому він користувався повагою практично у всіх соціальних верств. “Статут” (правовий ко-

декс) Володимира Мономаха чітко визначав права і обов'язки як вільних, так і кріпосних. Свого роду заповітом урядовцям вважається його “Поучення” синам.

Спадкосмцем Київської Русі стало Галицько-Волинське князівство (1199 – 1340 рр.). Воно виникло внаслідок об'єднання Волинського і Галицького князівств. На чолі Галицько-Волинської держави стояв князь, якому належала *найвища влада*. У 1253 р. в м. Дорогчині князь Данило Галицький прийняв від папського посланника королівську корону і титул короля. Однак й надалі велику роль продовжувало відігравати боярство (*Боярська рада*).

Після розпаду в 1340 р. Галицько-Волинського князівства розпочинається польсько-литовська доба в управлінні українськими землями. Одна частина українських земель входить до складу Великого князівства Литовського, інша – до Королівства Польського, а ще інші – до Угорського королівства і Молдовського князівства.

Починаючи з 20-х років XIV ст., під впливом західної Європи у містах на українських землях запроваджується Магдебурзьке право, тобто самоуправа міст. Міста отримували право самостійно вирішувати питання свого життя. Головним органом міського самоврядування була *міська рада* – (магістрат). Вона виконувала функції міської влади й суду в цивільних справах. Складалася з війта (очолював магістрат), його помічників (бурумістрів) і двох колегій – ради й лави, які обирали міське населення. Магістрат керував справами міської адміністрації, суду, господарства, фінансів, поліції тощо [10, с. 275-277].

Після фактичного визнання автономії України – Війська Запорозького (за Зборівським мирним договором 1649 р.), Б. Хмельницький здійснив новий поділ земель. Ліквідовані воєводства і повіти були замінені новими територіальними одиницями – полками і сотнями. Складається *полково-сотенний адміністративно-територіальний устрій*. Влада переходить від польської шляхти до рук козацької старшини – нової гене-

рації української панівної верстви. В основу державного апарату управління були покладені установи, що функціонували в Запорозькій Січі і які увібрали досвід попередніх держав, що існували на теренах України. Позначився вплив литовської і польської “шляхетської демократії”.

У найзагальніших рисах система органів влади в Українській Гетьманській державі включала такі ланки: найвищий орган влади – *Велика військова Рада*, яка обирала гетьмана і старшинську раду, усувала їх з посад, вирішувала головні військові і господарські питання, здійснювала судочинство; викопавча влада (уряд) – *Генеральна Рада, очолювана гетьманом*; полкові та сотенні адміністрації, в особі полковників і сотників, а в містах городових отаманів, які здійснювали не тільки військову, а й цивільну владу у межах своєї компетенції; судова влада – *Генеральний суд при гетьманові, козацькі (старшинські) суди; шляхетські суди; міські суди (у містах, де діяло Магдебурзьке право); церковні суди; суди для іноземців*.

Отже, впродовж 1648 – 1657 pp. Б. Хмельницькому вдалося створити українську національну державу, сформувати органи державного й місцевого управління.

Вітчизняна традиція державотворення, державного управління і місцевого самоврядування, що в основному сформувалася до початку XVIII століття, отримала нормативно-правове оформлення у видатному політико-правовому документі того часу – в “Пактах й конституції законів та вольностей Війська Запорозького”, прийнятому Загальною радою старшини 5 квітня 1710 р. на вигнанні у Бендерах (Конституція Пилипа Орлика).

Конституція Пилипа Орлика – це втілена в мову правових норм філософія й ідеологія “сусільного договору”, договір між генеральною старшиною і Військом Запорозьким, з одного боку, та новообраним гетьманом – з іншого, про державний устрій України після звільнення її від московського підданст-

ва. Вона закріплювала верховенство влади українського народу, що виражалося у непорушності трьох її складових частин:

- *законодавчої влади* – в особі виборної Генеральної ради, що мала скликатися тричі на рік;
- *виконавчої влади* – в особі Гетьмана і його уряду, обмежених у діях законом;
- *судової влади* – в особі незалежного суду й підлеглої йому системи судів.

Конституція гарантувала недоторканість і непорушність отриманих Києвом, іншими містами законів і привілеїв (Магдебурзького права), намітила шляхи розбудови в Україні нового, демократичного устрою і правової держави. У ній передбачені: обмеження влади гетьмана “публічною радою” генеральної старшини, полковників і генеральних радників – козаків від кожного полку; заборона таємної дипломатії; відповідальність гетьмана за порушення встановлених порядків і недопущення утиску простого люду; обов’язок гетьмана захищати “рядовий і простий народ” від незаконних податків, утисків і вимог старшини; недоторканість особи, її відповідальність тільки перед судом.

Конституція визначала механізми: виборності посадових осіб з наступним затвердженням їх гетьманом; субординації і підзвітності посадових осіб; контролю діяльності адміністрації на усіх рівнях; відповідальності посадових осіб під присягою на вірність батьківщині, на чесну віданість Гетьману, виконання обов’язків своєї служби; взаємної довіри і шанобливої поваги між гетьманом і старшиною, полковниками, генеральними радниками; запобігання негативного впливу на урядування таких факторів як родинні зв’язки, особисті уподобання, ін. [2, с. 235-250].

Конституція Пилипа Орлика не набрала чинності. Однак вона демонструє, наскільки прогресивною, передусім своїми ідеалами, є вітчизняна традиція державотворення. На той час тільки три держави у Європі (Англія, Нідерланди та Швейцарія)

рія) втілювали принципи конституціоналізму в політичну й правову практику.

**Особливості управління українськими землями у складі Російської імперії, Австрійської імперії та Австро-Угорщини.**

Після остаточної ліквідації гетьманського правління (1764 р.), зруйнування Запорозької Січі (1775 р.), скасування полково-сотенного адміністративного устрою (1781 р.) на українських землях були утворені Київське, Чернігівське і Новгород-Сіверське намісництва (губернії), з'єднані в одному Малоросійському генерал-губернаторстві [10, с. 345-348].

У першій половині XIX століття українські землі було поділено на десять губерній. Київська, Волинська, Подільська губернії були об'єднані в Київське генерал-губернаторство; Катеринославська, Херсонська, Таврійська, Бессарабська – в Новоросійсько-Бессарабське генерал-губернаторство.

Генерал-губернаторство очолював генерал-губернатор. Він здійснював нагляд за всіма цивільними, а нерідко й за військовими установами на ввіреній йому для управління території. Широкими були повноваження губернаторів як голів місцевих адміністрацій. При губернаторі було губернаторське управління, яке складалося з трьох-чотирьох чоловік (свого роду колегія).

*Характерною особливістю* системи державного управління, що діяла в підросійській Україні у першій половині XIX століття, була *підсистема галузевих органів вертикального підпорядкування*. Царським указом 1831 р. *Магдебурзьке право* було скасовано для всіх міст, за винятком Києва, а в 1835 р. – і для Києва.

Буржуазні реформи (селянська, земська, міська, судова, шкільна, військова, фінансова), що проводилися в Росії у 60-70 рр., поширювалися і на Україну [10, с. 38-43]. Особливість цих реформ полягала в тому, що практично кожна з них супроводжувалася контрреформою. Так, згідно з Положенням про губернські та новітові земські установи 1864 р. в Україні

було створено органи земського самоврядування. Земства входили лише в шести південних та лівобережних губерніях. На Правобережжі таку реформу було здійснено аж у 1911 році.

Земства складалися з губернських та повітових зборів і їх виконавчих органів: губернських земських управ і повітових земських управ. У виборах до земств брало участь усе населення, що мало земельну власність, але при цьому виборці були поділені на три виборчі курії: поміщиків; міщан; селян. До компетенції земств входили місцеві господарські, соціальні та культурні справи.

Проте новим положенням про земства 1890 р. були внесенні зміни у виборчу систему земств. Обирати і бути обраними могли тільки поміщики-дворяни. Селяни обирали тільки кандидатів у повітові земські збори. З числа кандидатів губернатор призначав гласних. Земства були поставлені під контроль і нагляд адміністрації.

*Царський уряд з особливою увагою стежив за наслідками реформ в Україні та оперативно вживав відповідних контрзаходів, не залишаючи найменшої можливості для відродження національних традицій урядування, не допускаючи надання навіть символічних автономних прав.*

До Австрійської ж імперії було включено Східну Галичину, Північну Буковину, Закарпаття. Одразу на території Східної Галичини польські закони були замінені на австрійські. Австрійський уряд, проводячи реформування адміністративно-територіального устрою і системи державного управління, 3 квітня 1817 року надає Галичині (Королівству Галиції і Лодомерії) так звану станову Конституцію зі своїм сеймом. У вересні 1850 року для Галиції була видана Конституція, що передбачала поділ краю на три округи: Krakівський з польським, Львівський з польським і українським і Станіславський з українським населенням, а також утворення трьох окружних сеймів, інших краївих органів управління. Українська мова не була допущена ні в адміністративні, ні в громадсько-культурні заклади.

Територіально-адміністративний устрій Австро-Угорщини (утворена в 1867 р.) мав у своєму складі 10 автономних одиниць – коронних країв (намісництв). Серед них було два українських: Галичина і Буковина. Закарпаття, що входило до складу Угорщини, не було виділене в окремий край. При цьому серед чотирьох виборчих курій парламенту Австро-Угорщини була курія національностей. До курії одного депутата обирали: 39400 австрійців; 51000 поляків; 1102300 українців. 11 квітня 1871 р. було створено спеціальне міністерство, що відало справами Галичини.

На чолі “коронного краю” стояв крайовий начальник, так званий ландшеф, який призначався імператором. Систему крайового самоуправління у Галичині складав крайовий сейм (у 1876 р. із 150 депутатів було 14 українців). Його постанови затверджувалися імператорською владою. Безпосередньо керівництво й головування на засіданнях сейму здійснював крайовий маршалок або його заступник. Обидва призначалися імператором. Виконавчим органом і одночасно мандатною комісією був крайовий комітет.

На основі загальнодержавного закону про місцеве самоуправління 12 серпня 1866 р. було розроблено аналогічний закон для Галичини. Згідно з ним, засновувалися повітові громади (гміни) і їх органи – повітові (гмінні) комітети (управи). У великих містах вони називалися як і раніше – магістратами. На чолі комітету стояв начальник гміни (управи).

*Можна зробити висновок, що в цілому державний устрій і система управління в Австрійській імперії та Австро-Угорщині, на відміну від Російської імперії, мали набір демократичних інститутів. Українські землі користувалися певними автономними правами. Хоч і під жорстким контролем урядової адміністрації, але все ж таки функціонувало крайове і місцеве самоуправління. Ця загальна ситуація в цілому сприяла збереженню українства і демократичної національної традиції урядування.*

## **Формування системи державного управління в період визвольних змагань 1917-1920 рр.**

У березні 1917 р. була утворена *Українська Центральна Рада* – загальноукраїнський громадсько-політичний центр. Президентом Центральної Ради було обрано Михайла Грушевського. 23 червня Центральна Рада видає *Перший Універсал*, яким проголошує закладення основ автономного ладу в Україні та необхідність вироблення законів. Утворюється *Генеральний Секретаріат* – перший уряд автономної України на чолі з Володимиром Винниченком.

Процес подальшого формування державного механізму на східних Українських землях постає перед нами приблизно таким. 16 липня 1917 р. у *Другому Універсалі* Центральна Рада заявляє, що рішуче відкидає спроби *самочинного* здійснення автономії до Всеросійських Установчих зборів. Однак 22 листопада 1917 р., після більшовицького перевороту в Росії, Центральна Рада видає *Третій Універсал*, яким проголошує створення Української Народної Республіки (УНР) – *автономної державної одиниці, але в складі Російської республіки*, яка має стати федерацією вільних і рівних народів. Це був, фактично, *перший самостійний державно-правовий документ*, для якого характерною є конституційна спрямованість. І тільки 22 січня 1918 р. Центральна Рада ухвалює *Четвертий Універсал*, яким проголошує УНР *“самостійною, ні від кого не залежною, вільною, суверенною державою українського народу...”* За Четвертим Універсалом, джерелом влади в УНР є народ України, а вищим виконавчим органом влади – *Рада Народних Міністрів* [10, с. 528 – 530].

Було прийнято державні символи і закони про українське громадянство та про адміністративний поділ краю. Намічалося утворити тридцять земель. Схвалено закон про грошову систему, за яким вводилася національна валюта – гривня, проведено календарну реформу, впроваджувався західноєвропейський час.

*Юридично відродження державності України* було оформлено в Конституції УНР, прийнятій Центральною Радою 29 квітня 1918 року. Це прогресивний державно-правовий документ, що закладав політико-правові основи становлення демократичного суспільства. Однак він не встиг набрати чинності [10, с. 245 – 248].

*Головні причини поразки Центральної Ради:* безоглядна орієнтація на федералізацію з Росією; відсутність національних управлінських кадрів, здатних проводити практичну політику; недооцінка необхідності в добре організованій армії, а також у використанні чиновників-професіоналів; відсутність згоди у політичних лідерів щодо принципових питань державного будівництва.

29 квітня 1918 року на Всеукраїнському з'їзді хліборобів-землевласників, який зібрав 6432 делегати, встановлено монархічну форму державного правління і проголошено Гетьманат з відновленням приватної власності. Гетьманом України було обрано почесного отамана Вільного козацтва генерала Павла Скоропадського. Правовими основами діяльності Гетьманату стали оприлюднені “Грамота до всього Українського народу” та “Закони про тимчасовий державний устрій України”.

До позитивних результатів діяльності Гетьманату належить віднести впорядкування законодавчого процесу і прагнення утвердити законність як форму державного управління, створити дісвій державний механізм; переформування військових частин; розширення дипломатичних відносин; досягнення в гуманітарній сфері, в т.ч. розширення сфери застосування української мови, заснування мережі українських шкіл, утворення 24 листопада 1918 р. Української Академії Наук (УАН). Прорахунки в діяльності Гетьманату значною мірою визначалися союзниками П.Скоропадського, його залежністю від німців, однобічною орієнтацією на великих землевласників і буржуазію. 14 грудня 1918 року П.Скоропадський передав владу Директорії.

У виданій *Декларації*, програмному документі консигтуційного характеру, Директорія визнавала себе як “тимчасову верховну владу революційного часу”. Йшлося про встановлення в Україні “національного варіанту” радянської влади. Були проведені вибори до Конгресу Трудового Народу, який 22 січня 1919 року ухвалив два принципові документи: Універсал Трудового Конгресу України і Закон про формування влади в Україні.

Але Директорії була притаманна “революційна” риса боротися головним чином “проти”, а не “за”. Внутрішні протиріччя – орієнтація поміркованих соціалістів на чолі з С. Петлюрою на Антанту, а лівих радикалів, очолюваних В. Винниченком, на Москву – призвели до розколу в Директорії. З другої половини 1919 року Директорія, головою якої був обраний С. Петлюра, під впливом політичних кіл ЗУНР проголосує зміну курсу. 12 серпня Рада Народних Міністрів УНР ухвалює *Декларацію*, що означала відмову від “радянофільства” і перехід до нового етапу будівництва Української держави на основі *європейської моделі*.

Паралельно розроблялася нова *Конституція УНР*. У вересні 1920 року Отто Ейхельман подав до конституційної комісії свій проект Конституції. В його основу було покладено два основні принципи: народний суверенітет і федералізм. Влада в країні поділялася на п'ять гілок: установчу; законодавчу; виконавчу; судову; контрольну. Україна мала бути поділена на самостійні політичні одиниці – землі. Тобто передбачався федеративний устрій з наданням автономних прав повітам і громадам. Проект Отто Ейхельмана було відхилено. Окремі його фрагменти використані в інших проектах [10, с. 390 – 393].

Відновлення національної державності на західноукраїнських землях мало суттєві відмінності. Насамперед, цю справу одразу взяли в руки професійні політики, що пройшли школу в державних структурах Австро-Угорщини. 18 жовтня 1918 р. українські депутати обох палат імператорського парламенту,

галицького та буковинського сеймів і три представники керівних органів провідних партій Західної України, церковні ієрархи Східної Галичини та Буковини – всього 150 чол., утворили Українську Національну Раду як представницький орган. Спираючись на право народів на самовизначення, Рада проголосила Українську державу на території Галичини, Північної Буковини та Закарпаття.

Уже з перших тижнів у державотворчому процесі важливу роль почали відігравати військові. 9 листопада Національна Рада створила тимчасовий уряд – *Державний Секретаріат* у складі 13 державних секретарів на чолі з досвідченим парламентарієм Костем Левицьким. 10 листопада уряд склав присягу. Було прийнято назву нової держави – *Західно-Українська Народна Республіка* (ЗУНР).

Конституційна практика навчила західних українців цінувати адміністративну систему та брати безпосередню участь в управлінні. На відміну від УНР, в Західно-Українській Народній Республіці протягом короткого часу було створено досить ефективну систему управління, сильну боєздатну армію – Українську Галицьку Армію (УГА). Державні інституції ЗУНР відзначалися високою мобільністю, здатністю до трансформації відповідно до умов, що складалися.

Конституційні засади ЗУНР визначалися низкою законодавчих актів, найважливішим з яких був “Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-угорської монархії” від 13 листопада 1918 року. Розроблений наприкінці 1920 року на замовлення уряду професором С. Дністрянським проект Конституції ЗУНР будувався на історичних (національно-демократичних) традиціях українського народу і передбачав таку систему виконавчої влади: Президент очолює виконавчу владу і одночасно є *Главою держави*. Найвищий орган виконавчої влади – Рада держави [10, с. 242 – 245].

Таким чином, державотворчі процеси 1917-1920 pp. наочно продемонстрували, що впродовж XVIII-XIX ст. ст. національна

*традиція урядування не була знищена. Однак вона набула суттєвих відмінностей в залежності від перебування земель під владою тих чи інших держав. Врахування традиції в цілому, а також зазначених відмінностей вряди-годи справляло визначальний вплив, обумовлюючи успіх (хоча б тимчасовий) чи швидку поразку на шляху відновлення української державності.*

## **Реформи і контрреформи державного управління за радянської доби.**

24-25 грудня 1917 року Перший Всеукраїнський з'їзд Рад у Харкові проголосив радянську владу в Україні і започаткував *радянську систему державного управління*. Остаточно радянська влада утвердилася в Україні на початку 20-х років. Крім системи Рад діяли Всеукраїнська Надзвичайна комісія (ВУНК), так звані “народні суди” і ревтрибунали, органи міліції, “комбіди” і “комнезами”, ін. *Система влади в Україні була копією тієї, що діяла в РРФСР*: фактично злиті законодавча, виконавча, а також судова влада, репресивний апарат примусу. Відбувалося зрошення органів державної влади і партійних органів, підміна другими перших.

Упродовж 20-30-х років здійснювалося реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. Згідно з постановою Президії ВУЦВК УСРР “Про ліквідацію губерній та переход на *триступеневу* систему управління”, прийнятою у червні 1925 р., замість губерній, повітів і волостей було утворено 53 округи і 706 районів. Були укрупнені і сільські Ради.

У 1928 році Ради міст і сіл стали “вищими” органами місцевої влади. Вони отримали право юридичної особи, самостійний бюджет, у їх відання були передані керівництво промисловістю й сільським господарством, фінансово-податкові питання. На початку 30-х років в Україні відповідно до рішення союзних органів влади встановлюється *двоступенева* система управління. У 1934 році – знову вводиться *триступеневий* адміністративно-територіальний поділ: район-область-центр. Столицею України стає Київ.

Прийняття Конституції СРСР у 1936 році означало завершення формування партійно-радянської системи. Стаття 126 Основного Закону визначала, що партія більшовиків становить “керівне ядро всіх організацій трудящих – як громадських, так і державних”.

Одним з основних елементів партійно-радянської системи було ОДПУ СРСР і ДПУ УРСР – Державне політичне управління. Це був неконституційний і в умовах утвердження командно-адміністративної системи практично неконтрольований орган.

У пощенний період було здійснено декілька спроб реформування системи державного управління, які, однак, також завершивались контрреформами. Так, одразу після війни на республіканському рівні утворюється ряд нових народних комісаріатів (наркоматів), комітетів і управлінь. ЦК ВКП(б) приймає рішення про створення в союзних республіках, зокрема в Україні, Наркомату закордонних справ і Наркомату оборони. З 1946 року Ради Народних Комісарів союзних республік були перетворені у Ради Міністрів, а народні комісаріати – в міністерства. Та як і раніше усі нитки господарського управління зосредкувалися в Держплані СРСР.

Радикальними за змістом були “хрущовські” реформи (1954-1964), що передбачали: підвищення ролі й розширення прав союзних республік у різних сферах життя; запровадження нового порядку планування, який обмежував число директивних показників з центру; розширення прав і самостійності підприємств і їх керівників; скорочення і спрощення управлінського апарату; скорочення звітності для вищих інстанцій, ін. Було ліквідовано галузеві міністерства і державні комітети, здійснено перехід до управління за територіальним принципом. В Україні було створено 11 економічних адміністративних районів і відповідно – Рад народного господарства.

Але ці реформи не влаштовували прихильників тоталітарного режиму, особливо в союзному центрі. До того ж при їх проведенні допускалися серйозні помилки. Радикальні зміни

здійснювалися без всебічного наукового обґрунтування і врахування їх наслідків. У жовтні 1964 р. М. Хрущов був усунутий від влади. Протягом 1965-1966 рр. в Україні практично відновлюється попередня система державного управління, яка проіснувала аж до 80-х років. Реальна влада належала партії. Структура ЦК компартії, обкомів, міськкомів і райкомів компартії України мала галузеву складову і значною мірою повторювала структуру республіканських виконавчих органів і виконкомів місцевих рад.

Метою політики перебудови у 80-ті роки було проголошено демократизацію радянського суспільства, здійснення курсу на реформування радянської політичної системи, органів державного управління. Головним мало стати забезпечення дійсного повновладдя Рад народних депутатів, розмежування функцій партійних і державних органів.

Спроба здійснення останньої контрреформи у серпні 1991 р. завершилася повним зламом системи і розпадом союзної держави.

Таким чином, під час перебування України у складі СРСР національні традиції урядування у черговий раз були перервані уніфікаторською політикою союзного центру. Майже за 70 років в Україні була сформована партійно-радянська система державної влади, якій внутрішньо властивий адміністративно-командний стиль управління. В кінці 80-х років кризові процеси у суспільстві набрали уже безповоротного характеру. За таких умов демократизація політичного життя об'єктивно визначила й шлях до незалежності.

**Відтак, до основних зasad організації і функціонування публічної влади, що відповідають вітчизняній традиції, правомірно віднести:**

- демократизм;
- первісне формування і співіснування двох видів публічної влади (державної і самоврядної), державного і муніципального управління;

- правовий характер і соціальну спрямованість держави та діяльності її органів;
- формування і функціонування державних органів за принципом поділу влади, створення на цій основі механізмів стримувань і противаг;
- інститут одноосібного глави держави;
- організацію діяльності адміністративного апарату на принципах: субординації і підзвітності посадових осіб, їх відповідальності під присягою на вірність батьківщині, чесну віданість главі держави і за виконання службових обов'язків; відкритості (прозорості) і контролю на усіх рівнях; попередження впливу на вирішення публічних справ суб'єктивних чинників (особистих уподобань, родинних чи дружніх зв'язків, особистої залежності), ін.

### **Уроки реформування системи державного управління. Насамперед це необхідність:**

- здійснення адміністративної реформи в органічній єдності і взаємозв'язку з економічною, політичною, судовою, військовою, іншими реформами, відповідна синхронність проведення цих реформ;
- наукової обґрунтованості адміністративної реформи, врахування сукупності внутрішніх і зовнішніх чинників, що впливатимуть на хід реформи, прогнозування соціально-економічних, культурних, політичних, інших наслідків здійснюваних заходів;
- забезпечення об'єктивно обумовленої динамічності реформи, послідовності процесу реформування, особливо створення ефективної системи органів виконавчої влади;
- врахування того факту, що тривале перебування українських земель у складі різних держав і багатоетнічний склад населення ряду регіонів зумовили культурну поліфонічність вітчизняної традиції урядування;
- створення критичної маси національних управлінських кадрів (управлінської еліти), яким було б притаманне поєднання таких рис, як професіоналізм, відданість національній ідеї (патріотизм) і високі моральні якості.

Та щонайперше – необхідність консолідації усіх політичних сил на основі національної ідеї, забезпечення соціально-політичної стабільності в суспільстві.

*Відслідковуючи історію і логіку державотворчих процесів на теренах України, визначаючи загальне, типове і виділяючи особливое, специфічне в регіональному розрізі, ми знайдемо відповіді на чимало питань, що виникають в процесі здійснення реформ.*

Наразі національна традиція великою мірою визначає вектор зовнішньої політики держави. “...курс на Європейську інтеграцію є природним наслідком здобуття Україною державної незалежності. Він викристалізовується з історії нашого народу, його ментальності та демократичних традицій, з прагнення нинішнього покоління бачити свою державу невід’ємною складовою єдиної Європи”[6]. Україна прагне утвердитися там, де складалася її історія, де вона була, с і волею долі їй судилося бути.

### **Література.**

1. Винниченко В. Відродження нації: У 3 ч.- Репр. відтв. вид. 1920 р. – К.: Політвидав України, 1990. – Ч. 1. – 348 с.
2. Грабовський С., Ставрояні С., Шклляр Л. Нариси з історії українського державотворення. – К.: Генеза, 1995. – 600 с.
3. Грушевський М.С. Історія України-Русі: В 11 томах. – К., 1991 – 1996.
4. Киричук В.В., Тимчуник В.І. Історія державного управління в Україні: Навч. посіб. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 244 с.
5. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Луцьк: Вол. держ. ун-т ім. Лесі Українки, 2000. – С. 58-148.
6. Послання Президента України до Верховної Ради України. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки // Урядовий кур'єр. – 2002. – №100. – С. 5-12.

7. Серьогін С.М. Влада і державна служба: Історичний аспект: Навч. посібник. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 194 с.
8. Субтельний О. Україна: історія. – К.: Либідь, 1994. – 736 с.: Рос. мовою.
9. Швидько Г.К., Романов В.Є. Державне управління і самоврядування в Україні: Іст. нарис: [Навч. посібник]. -К.: Вид-во УАДУ, 1997. – Ч. 1. –140 с.
10. Українське державотворення: невитребуваний потенціал: Словник-довідник / За ред. О.М. Мироненка.– К., Либідь, 1997. – 560 с.