

**Pahnin M. L. Information society impact on public administration development.**

*The main aspects of the interaction of the system of public administration and the public, under the influence of the main trends of the global information society. The role of the system of public administration in the formation of information society in the development of the Ukrainian state.*

**Key words:** information society, public administration, public authorities, mass communication (mass media), media (Media) media.

*Надійшла до редколегії 10.11.2015 р.*

**УДК 351:328:328/329**

**І. В. Решевець,**

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, м. Харків*

## **ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ: ІСТОРІОГРАФІЧНИЙ ДИСКУРС**

*Статтю присвячено теоретико-методологічному обґрунтуванню базових основ назрілого реформування політико-адміністративної системи України. Використовуючи історичний підхід, розкрито основні етапи формування політичного та адміністративного устрою України у процесі становлення української державності з XII по XXI ст.*

**Ключові слова:** політико-адміністративний устрій, державність, система управління, органи влади, губернія, повіт.

Політико-адміністративний устрій відіграє важливу роль для держави, він є її необхідним атрибутом та невід’ємним чинником стабільності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Ефективний устрій є визначальним фактором для здійснення належного державного керівництва суспільного життя. Вивчення тих чи інших компонентів політико-адміністративного устрою України триває більше 150 років, проте на сьогодні не існує цілісного історіографічного аналізу поглядів дослідників на цей устрій. Тому і виникає потреба в такому аналізі.

Усіх дослідників, які зробили певний внесок у вивчення політико-адміністративного ладу Київської Русі, можна умовно розділити на три великі групи. До першої групи можна віднести представників російської та української дорадянської історіографії, до другої – представників радянської історіографії, а до третьої – сучасних українських та російських істориків. Ще одна група дослідників – зарубіжних – вивчала і вивчає Київську Русь досить фрагментарно (за деякими винятками). Хоча у межах кожної з трьох основних груп й існують різні школи та напрямки, проте більшість їх представників в цілому дотримувалися схожих поглядів, що максимально узгоджувалися з загальнодержавною ідеологією (“офіційною історіографією”).

Більшість російських та українських дорадянських істориків дотримувалися думки, що основою політико-адміністративного устрою Київської Русі була князівська

влада, яка з'єднувала воєдино різні частини держави. Причому сама ця влада була зорганізована за родовим принципом. Так вважали, зокрема, М. Карамзін [9, с. 155], М. Затиркевич [7, с. 192–193], С. Соловйов [18, с. 3], В. Ключевський [1, с. 164], Д. Іловайський [8, с. 148], М. Довнар-Запольський [6, с. 251–253], Г. Шмельов [20, с. 203–204], М. Грушевський [5, с. 48]. На думку В. Ключевського та Г. Шмельова, влада великого князя не надавала Руській землі характеру політичної федерації, союзної держави. Це була федерація не політична, а генеалогічна. Зв'язки, які з'єднували її частини в одне ціле, були не політичні, а племінні, економічні, соціальні та церковно-моральні [11, с. 191–192; 20, с. 203–204].

Але не всі дорядянські історики надавали такого великого значення князівській владі в управлінні державою. Будучи прихильником народного начала, М. Костомаров вважав, що народне життя йшло своїм шляхом незалежно від того, чи був з'єднаний або роз'єднаний край адміністративно: міцність і вплив адміністративних відносин міг бути дієвим тільки тоді, коли він зливався з народними початками. Хоча повною мірою “народне побудження” почали проявляти себе лише з XII ст. [13, с. 127–128]. В. Сергеевич взагалі відмовився від поняття “єдина держава” для Київської Русі, вважаючи, що там було багато одночасно існуючих невеликих держав, суверенні права яких обмежувались договорами. В них існувала змішана форма правління, в якій були присутні два елементи: монархічний в особі князя і демократичний в особі віча [16; 17, с. 1–3]. І. Беляєв виділив три типи форм правління на Русі: 1. Новгород, де верховна влада належала вічу; 2. Київ, де князь мав більше повноважень, ніж в Новгороді; 3. Слов'янські землі, які не визнавали владу київського князя і де існували старі порядки з вічем та племінними князями [2, с. 17]. За М. Владимирським-Будановим, основу Руської держави становили не князівські (як у С. Соловйова) і не племінні (як у М. Костомарова) відносини, а відносини територіальні. Кожна земля складалася зі старшого міста та підпорядкованих йому пригородів і волостей [3, с. 5–26]. Як вважав М. Рожков, на Русі верхи знаходились в економічній залежності від смердів, яка призводила і до політичного підпорядкування, що виражалось у домінуванні віча [15, с. 22–23].

Метою статті є теоретико-методологічне обґрунтування історичного підходу у реформуванні політико-адміністративної системи України, шляхом дослідження основних етапів формування політичного та адміністративного устрою України в процесі становлення української державності з XII – по XXI ст.

Політико-адміністративний устрій – це поділ території держави на складові частини (територіальні одиниці), відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління. Необхідність такого поділу постає з потреби представництва вищої державної влади на окремих територіях, географічна віддаленість яких від політичного центру країни унеможлиблює безпосередню реалізацію функцій центральної влади. Найбільш близьким до “політико-адміністративного устрою” є термін “адміністративно-територіальний устрій” [10, с. 17–18; 12, с. 58; 19, с. 232].

З середини XII століття розпочався процес занепаду Київської держави. Безпосереднім спадкоємцем політичної і культурної традиції Київської Русі стало Галицько-волинське князівство, яке продовжило ранній період української

державності. У XIII – першій половині XIV ст. у складі Галицько-Волинської держави було об'єднано значну частину української етнічної території.

В основу державної організації і адміністративного устрою Галицько-Волинського князівства поклалися ті ж принципи, що й у Київській державі. Його територія поділялася на ряд князівств-земель. До складу земель входили волості, центрами яких були міста. З першої половини XIV ст. окремі міста-князівства отримали магдебурзьке і дістали підставу для самоврядування. Першим самоврядний статус у 1334 р. отримало містечко Сянок, згодом – Львів, Кам'янець-Подільський, Берестя, Дорогочин, Більськ, Луцьк та ін.

Після смерті в 1340 р. Юрія II Болеслава почався занепад Галицько-Волинської держави. Більшість українських земель у другій половині XIV ст. була загарбана іноземними державами. У 1387 р. багаторічні війни Польщі, Угорщини й Литви за Галичину завершилися приєднанням цієї території до Польського королівства.

Адміністративна влада зосереджувалась у руках князя, земських бояр і князівських урядовців – канцлера, скарбничого, тивуна й соцького. Хоча українські удільні князі мали значні автономні права, однак вони постійно намагалися досягти повної незалежності від литовської держави. Прагнучи не допустити зміцнення українського князівства, великий литовський князь Вітовт протягом 1392–1394 рр. змістив удільних князів, які провадили незалежницьку політику, і ліквідував Новгород-Сіверське, Волинське, Подільське і Київське князівства. На початку 1440-х Волинське і Київське князівства було відновлено. Однак після смерті Свидригайла (1462) і Семена Олельковича (1470) ці князівства були остаточно ліквідовані і перетворені на литовські провінції. На їхньому місці створено Київське, Брацлавське і Волинське воєводства, які управлялися великокняжими намісниками – воєводами. Воєводства склалися з повітів, а повіти – з волостей. Після укладення між Польщею і Литвою Люблінської унії 1569 всі українські землі, за винятком Берестейської і Дорогочинської, Закарпаття, Буковини й Чернігівщини, потрапили під безпосередню владу Польського королівства. Ця територія поділялась на шість воєводств.

Адміністративне управління українськими землями у складі Речі Посполитої здійснювалось на основі Литовського статуту 1588 та норм польського права. Значна частина українських міст керувалась положеннями магдебурзького права, на основі якого управління містом переходило до виборного магістрату, очолюваного війтом.

Із самого початку національно-визвольної війни постала проблема державно-політичного устрою українських земель. В основу державотворчих принципів були покладені традиції Київської Русі та досвід козацької державності Запорізької Січі. У створенні нової держави Б. Хмельницький – її фундатор – враховував досвід європейських держав, зокрема Речі Посполитої. Зі звільненням території України від польсько-шляхетського панування (після підписання Зборівської угоди) влада переходила до нової генерації українського панівного класу – козацької старшини. Фактично органом влади стала рада козацької старшини під головуванням гетьмана. Вона вирішувала найважливіші питання державної ваги. Головою виконавчої влади був гетьман. Б. Хмельницький очолював адміністрацію, військо,

видавав універсали, вів дипломатичні переговори, ініціював скликання гетьманської ради. Офіційна назва козацької гетьманської держави була “Військо Запорізьке” [1].

Паланковий устрій запорізьких земель після виходу у світ фундаментальної праці Д. Яворницького [21] не був предметом спеціальних досліджень, хоча деякі його питання висвітлювалися в радянській історіографії [4]. Пояснюється це не лише станом джерельної бази, а й неофіційною заборонаю в період панування тоталітарної системи вивчати козацьку проблематику, особливо українську [14].

Територія цієї держави в першій – гетьманській – період її існування мала найширші межі. Влада гетьмана поширювалася на колишні Київське, Брацлавське, Чернігівське воєводства, а також на частину Волинського, Подільського та південь Білорусі.

Слід зазначити, що невід’ємним атрибутом державності є наявність війська. Його чисельність у період визвольної війни досягла 100-150 тисяч. Формувалося воно на принципах добровільності. Основою повстанської армії були запорожці та реєстрові козаки п’яти полків: Білоцерківського, Корсунського, Переяславського, Черкаського та Чигиринського. Під час визвольної боротьби сформувалося ще понад десяток полків на Лівобережжі, Київщині, Брацлавщині та Чернігівщині. Полковників і сотників, як і в Запорізькій Січі, обирали самі козаки.

Нетрадиційним став політико-адміністративний устрій Гетьманщини – її полково-сотенний адміністративний поділ території. Він замінив польсько-шляхетські воєводства і повіти. Вже на другому етапі війни територія козацької держави була поділена на 16 полків і 272 сотні, була сформована полкова і сотенна адміністрація, а в містах – магістрати й ратуші з досить широкими повноваженнями.

На початковому етапі існування Гетьманщина була номінально залежною від Речі Посполитої, а її територія обмежувалась Київським, Чернігівським та Брацлавським воєводствами. Однак фактично вона була незалежною, а влада її глави – гетьмана – поширювалася на значно більшу територію (частину Волині та білоруських земель).

У 1663 р. Гетьманщина поділилася на Лівобережну (під контролем Росії) та Правобережну (під контролем Речі Посполитої). Цей поділ був закріплений умовами Андрусівського перемир’я 1667 р. В адміністративно-територіальному відношенні Гетьманщина поділялася на полки та сотні. На Правобережжі козацький полково-сотенний устрій проіснував до 1714 р. (з перервами). На Лівобережжі він зберігся до 1782 р. Кількість полків та сотень часто змінювалася: виникали одні полки, зникали інші. Найбільш тривалим у часі був поділ на 10 полків: Київський, Чернігівський, Ніжинський, Стародубський, Переяславський, Лубенський, Прилуцький, Гадяцький, Миргородський, Полтавський. Склалися вони з 7-20 сотень.

Друга половина XVIII ст. – час остаточної втрати Україною державності. Ліквідація гетьманства й Запорозької Січі супроводжувалася знищенням традиційного козацького адміністративно-територіального устрою, впровадженням російських адміністративних і судових установ, змінами в соціальній структурі населення – ліквідацією козацького стану, закріпаченням

селян, реорганізацією козацького війська на кшталт російського. Внаслідок цілеспрямованої антиукраїнської колоніальної політики царату до кінця XVIII ст. більшу частину України було перетворено на колонію Російської імперії. Під владою Росії опинилася більшість українських земель: Правобережжя, Лівобережжя, Слобожанщина, Запорозжжя. Тільки Галичина, Буковина й Закарпаття залишалися під владою Австрійської монархії.

На початок XIX ст. більша частина території України входила до складу Російської імперії. Зміни в суспільному устрої на українських теренах, як і у всій імперії, були обумовлені кризою феодално-кріпосницьких відносин, формуванням елементів нового, капіталістичного ладу.

Панівну верхівку українського суспільства складало дворянство, в яке впродовж другої половини XVIII – першої половини XIX ст. оформилась козацька старшина й шляхта.

Буржуазія являла новий соціальний клас і розвивалася за притаманними всій країні закономірностями. Лютнева революція 1917 в Росії сприяла розгортанню національно-визвольного руху в Україні. З 1917 р. у Києві було створено Українську Центральну Раду, яка після проведення Всеукраїнського Національного Конгресу була перетворена на революційний парламент України. Очоливши боротьбу українського народу за побудову власної держави, УЦР своїми 4 Універсалами вивела Україну зі статусу колонії у складі Російської імперії до становища незалежної держави.

У квітні 1918 р. на Хліборобському Конгресі у Києві гетьманом України було обрано П. Скоропадського. В опублікованому “Законі про тимчасовий устрій України” 1918 р. зазначалось, що вся виконавча і законодавча влада в країні тимчасово належить гетьману України. Гетьман призначав Отамана Ради Міністрів Української Держави, затверджував склад уряду, очолював Збройні Сили і керував зовнішньою політикою держави. У майбутньому владу гетьмана мав обмежити законодавчий орган – Сейм України. Замість УНР проголошувалася Українська Держава. Вищим виконавчим і розпорядчим органом державної влади стала Рада Міністрів Української Держави. Для управління країною на місцях запроваджувалися посади губернських і повітових старост. На чолі міського управління стояли міські отамани, а у Києві – столичний отаман. Найвищим органом судової влади став Державний Сенат Української Держави. У листопаді 1918 р. внаслідок протигетьманського повстання владу в свої руки взяла Директорія УНР. З 1918 р. було проголошено відновлення УНР і сформовано уряд держави – Раду Народних Міністрів УНР. У цей же день було відновлено законодавство УНР, в тому числі закон про адміністративний поділ.

Після розпаду Австро-Угорщини в 1918-1919 рр. Румунія і Угорщина анексували значну частину українських етнічних територій. Румунія загарбала Хотинський, Ізмаїльський і Акерманський повіти Бессарабії, Північну Буковину і українську частину Мармарощини, а Угорщина захопила значну частину Закарпаття. Українські етнічні території у складі Чехословаччини було поділено на Пряшівщину (відійшла до Словаччини) і Підкарпатську Русь. Запровадження поста крайового президента і створення крайового представництва органу означало певне розширення автономних прав цієї української території. Складне

міжнародне становище Чехословаччини наприкінці 1930-х р. і боротьба українських політичних партій на Закарпатті за надання українцям реальної політичної автономії примусили чехословацький уряд 1938 р. погодитись на створення на території Карпатського краю нового державного утворення – Карпатської України. 1938 р. за рішенням Віденського арбітражу частина території Карпатської України з містами Ужгород, Мукачів і Берегів були передані Угорщині. 1939 р. сейм Карпатської України прийняв конституцію республіки і обрав президентом держави А. Волошина.

Военно-політичні події Другої світової війни призвели до нової зміни адміністративно-територіального устрою українських земель. Після розпаду Польської держави згідно з таємними статтями Пакту Молотова-Ріббентропа Червона армія у вересні 1939 року зайняла територію Західної України, а у червні 1940 року – Північну Буковину, Хотинський, Акерманський і Ізмаїльський повіти Бессарабії, незабаром (2 серпня 1940 р.) приєднані до УРСР.

На території Західної України 4 грудня 1939 р. було створено шість областей: Львівську, Станіславську (з 1962 р. – Івано-Франківська), Тернопільську, Волинську, Рівненську й Дрогобицьку. Українські етнічні землі загальною площею 16 тис. км<sup>2</sup>. (Лемківщина, Посяння, Холмщина, Підляшшя), що потрапили в зону німецької окупації, увійшли до складу Генеральної Губернії з центром у Кракові.

На початку Радянсько-німецької війни 1941–1945 рр. Організація українських націоналістів під проводом Степана Бандери 30 червня 1941 р. проголосила у Львові відновлення української державності. Був сформований орган крайової влади – Українське державне правління на чолі з Ярославом Стецько. На всій українській етнічній території мала бути відновлена суверенна й соборна Українська держава.

Наприкінці 1944 р., після відступу гітлерівських військ та їхніх союзників, на території України було встановлено довоєнний адміністративно-територіальний устрій. Відновлення радянської політичної системи в Україні відбувалося шляхом переслідувань, репресій і депортацій як проти членів руху Опору, так і проти місцевого населення.

У 1950–1980-х рр. в адміністративно-територіальному устрої України значних змін не відбувалося. 19 лютого 1954 р. Президія Верховної Ради СРСР, враховуючи територіальну близькість, спільність економіки і тісні господарські зв'язки, затвердила подання Президії Верховної Ради РРФСР і Президії Верховної Ради УРСР про передачу Кримської області до складу УРСР.

Після проголошення 24 серпня 1991 р. “Акта про державну незалежність України” законодавчі та виконавчі органи влади країни здійснили ряд важливих заходів, спрямованих на удосконалення адміністративно-територіального устрою України та приведення його у відповідність з новим статутом України як незалежної держави.

Сучасна система областей та районів України сформована з 1932 р., коли були утворені перші сім областей замість існуючої до того адміністративної системи з 40 округ та 406 районів і 29 938 населених пунктів. Сьогодні в Україні існують наступні адміністративно-територіальні одиниці: 24 області, 490 районів, 460 міст.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України був сформований за часів СРСР і мав забезпечувати ефективність командно-адміністративної системи управління республікою. Попри численні спроби в Україні так і не відбулася модернізація адміністративно-територіального устрою, яка забезпечила би перехід від командно-адміністративної системи управління до запровадження принципу субсидіарності в адміністративно-територіальній системі країни.

Тож, протягом досліджуваного періоду відбувався активний процес інкорпорації українських земель до складу Російської імперії. На приєднаних територіях встановлювалася імперська форма державного устрою. Завдяки такій політиці російським імператорам вдалося досить швидко встановити та закріпити свою владу в Україні. Крім того, потрібно відзначити, що протягом зазначеного періоду адміністративно-територіальний устрій постійно змінювався, причиною цього було те, що тоді не існувало єдиної уніфікованої адміністративної системи. Також певний вплив на формування устрою українських земель мали відгомони минулого – це, зокрема, існування Гетьманщини та перебування Правобережної України у складі Речі Посполитої. І все ж до середини XIX ст. адміністративно-територіальний устрій України визначився у складі дев'яти губерній, які проіснували до початку XX ст. Саме апарат губернського управління забезпечував функціонування адміністративно-територіальної одиниці, а губернатор, який стояв на його чолі та був призначений особисто царем, мав необмежені повноваження.

Отже, використовуючи історичний досвід, виникає можливість розробки нових засад політико-адміністративної організації держави, які б можливо в подальшому знайшли своє законодавче закріплення.

#### **Література:**

1. *Бантыш-Каменский Д. Н.* История Малой России от водворения славян в сей стране до уничтожения гетманства / Д. Н. Бантыш-Каменский. – К., 1993. – 492 с.
2. *Беляев И. Д.* Судьбы земщины и выборного начала на Руси / И. Д. Беляев // ЧОИДР. – 1905. – Кн. 4. – С. 1-136.
3. *Владимирский-Буданов М. Ф.* Обзор истории русского права / М. Ф. Владимирский-Буданов. – СПб; К., 1915. – Изд. 7. – 715 с.
4. *Голобуцький В. О.* Запорізька Січ в останні часи свого існування. 1734–1775 / В. О. Голобуцький. – К., 1961. – 402 с.
5. *Грушевський М. С.* Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / М. С. Грушевський. – К. : Наук. думка, 1992 – Т. 2. – 640 с.
6. *Довнар-Запольський М. Б.* Князь, его дума и администрация / М. Б. Довнар-Запольський // Русская история в очерках и статьях / под ред. М. Б. Довнар-Запольского. – М. : Моск. учеб. книгоиздательство, 1912. – Т. 1. – С. 248–268.
7. *Затыркевич М. Д.* О влиянии борьбы между народами и сословиями на образование Русского Государства в домонгольский период / М. Д. Затыркевич // ЧОИДР. – 1873. – Кн. 2. – С. 107–306.
8. *Иловайский Д.* Княжий период Украины-Руси (до смерти Володимира Мономаха) / Д. Иловайский. – Тернополь, 1886. – Т. 1. – 222 с.
9. *Карамзин Н. М.* История Государства Российского : в XII т., 3 кн. / Н. М. Карамзин – М. : АСТ; Ермак, 2004. – Т. I–IV, кн. 1. – 668 с.
10. *Клинченко О. В.* Адміністративно-територіальний устрій / О. В. Клинченко // Політологічний енциклопедичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – С. 17–18.
11. *Ключевский В.* Русская история : [повный курс лекц.] / В. Ключевский. – Мн. : Харвест, 2003. – Т. 1. – 592 с.

12. Корнієнко М. І. Адміністративно-територіальний устрій України / М. І. Корнієнко // Юридична енциклопедія : у 6 т. / М. І. Корнієнко ; [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1 : А–Г. – С. 58–59.
13. Костомаров Н. И. Мысли о федеративном начале в Древней Руси / Н. И. Костомаров // УДЖ. – 1993. – № 10. – С. 121–132.
14. Пірко В. Кальміуська паланка / В. Пірко // Наукові записки : зб. пр. молодих вчених та аспірантів. – К., 2001. – Т. 6. – С. 70–78.
15. Рожков Н. А. Город и деревня в русской истории. (Краткий очерк экономической истории России) / Н. А. Рожков. – Изд. 4-е. – Петроград : Книго-издательство В. С. Клестова, 1919. – 128 с.
16. Сергеевич В. И. Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей / В. И. Сергеевич. – М., 1867. – 414 с.
17. Сергеевич В. И. Русские юридические древности : в 2 т. / В. И. Сергеевич. – Изд. 2-е. – СПб., 1900. – Т. 1. – 315 с.
18. Соловьев С. М. История отношений между русскими князьями Рюрика дома. – М. : Астрель ; АСТ, 2003. – 445 с.
19. Фарберов Н. П. Административно-территориальное устройство / Н. П. Фарберов // Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. / [гл. ред. А. М. Прохоров]. – Изд. 3-е. – М. : Сов. энцикл., 1969. – Т. 1. – С. 232.
20. Шмелев Г. Н. Между княжеския отношения: и Порядок распределения земель между князьями / Г. Н. Шмелев // Русская история в очерках и статьях / под ред. М. В. Довнар-Запольскаго. – М. : Московское. учеб. книгоиздательство, 1912. – Т. 1. – С. 193–204.
21. Яворницький Д. І. Історія запорозьких козаків / Д. І. Яворницький. – К., 1990. – Т. 1. – 581 с.

**Reshevets I. V. Political and administrative structure Ukraine: historiographical discourse.**

*The article is devoted to theoretical and practical bases basic foundations overdue reform of political and administrative system of Ukraine. Using the historical approach, the article describes the main stages of the political and administrative structure of Ukraine in the making of the Ukrainian statehood XII - in the XXI century.*

**Key words:** political and administrative structure, statehood, governance, government, province, district.

*Надійшла до редколегії 10.11.2015 р.*

**УДК 340.11.5-005.59/591:343.325-0.48.66(477)**

**Л. С. Сталенна,**

*аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ при Президентіві України,  
м. Київ*

## **РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЩОДО ПРОТИДІЇ СЕПАРАТИЗМУ В УКРАЇНІ**

*Досліджується сучасний стан конституційно-правового поля щодо протидії сепаратизму в Україні. Надається характеристика доктринальних підходів до категорії “сепаратизм” у контексті захисту територіальної цілісності та протидії сепаратизму в Україні. Автор відзначає відсутність у законодавстві України нормативного визначення терміна “сепаратизм”. Стверджується, що на сучасному етапі розвитку держави бракує адекватного механізму протидії сепаратизму.*

**Ключові слова:** сепаратизм, протидія, нормативно-правовий акт, законодавство, суверенітет, територіальна цілісність, поліетнічна держава, національна безпека.