



УДК 351.86.071.1(477-07)(045)

DOI <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2023.28.50>

ГЕНЕЗА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ В МЕЖАХ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Журавель Тамара,*аспірантка кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»*

ORCID ID: 0000-0002-0318-017X

У статті розглянуто функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в межах території України в різні періоди вітчизняної історії. Наголошено на тому, що функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в сучасних умовах потребує вдосконалення та подальшого розроблення нормативно-правової бази, формування відповідних інституцій, особливої кадрової політики, запровадження нових форм і методів управління. Зазначено, що перелічені заходи мають здійснюватися з використанням вагомого наукового підґрунтя, що має спиратися на вивчення історичного досвіду.

Досліджено функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в добу Київської Русі, Галицько-Волинської держави, Запорізької Січі, Української козацької держави середини XVII ст., держав доби визвольних змагань українського народу 1917–1920 рр. Зокрема, розглянуто систему таких органів, процедуру їх формування та повноваження.

Зазначено, що органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру існували в різні періоди вітчизняної історії, що зумовлювалося історичною традицією епохи, зовнішньополітичними обставинами та внутрішньополітичною необхідністю. Такі органи влади створювалися як вітчизняною державною владою, так і іноземними державами, до складу яких входили українські землі. Наголошено на тому, що створення органів публічної влади військово-цивільного характеру в межах української державності було зумовлене насамперед потребою в захисті території в умовах зовнішньої агресії та внутрішньої нестабільності, спричиненої зовнішніми впливами.

Обґрунтовано необхідність подальших історичних розвідок щодо функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру, визначено напрями та перспективи таких досліджень. Так, розгляду потребують окремі історичні періоди, зокрема доба визвольних змагань українського народу 1917–1920 рр., функціонування державного механізму в різні періоди вітчизняної історії, правові пам'ятки тієї чи іншої доби тощо.

Ключові слова: публічна адміністрація, орган публічної адміністрації, орган публічної адміністрації військово-цивільного характеру, система органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру, повноваження органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру.

Zhuravel Tamara. The genesis of the functioning of public authorities of a military-civilian nature within the territory of Ukraine

The article examines the functioning of military-civilian public authorities within the territory of Ukraine in different periods of national history. It is emphasized that the functioning of public authorities of a military-civilian nature under modern conditions requires improvement and further development of the regulatory and legal framework, the formation of relevant institutions, a special personnel policy, and the introduction of new forms and methods of management. The mentioned measures should be carried out using a strong scientific basis based on the study of historical experience.

The functioning of public authorities of a military-civilian nature in the days of Kyivan Rus, Galicia-Volyn State, Zaporizhzhya Sich, the Ukrainian Cossack State of the middle of the 17th century, Ukrainian states during the liberation struggles of the Ukrainian people in 1917–1920 was studied, in particular, the system of such bodies, the procedure for their formation and powers.

It is investigated that public authorities of a military-civilian nature existed in different periods of national history. It was determined by the historical tradition of the era, foreign political circumstances and domestic political necessity. They were created both by domestic state authorities and by foreign states, which included Ukrainian lands. It is emphasized that the creation of public authorities of a military-civilian nature within the boundaries of Ukrainian statehood was primarily due to the need to protect the territory in conditions of external aggression and internal instability caused by external influences.

The need for further historical investigations into the functioning of public administration bodies of a military-civilian nature is substantiated, the directions and prospects of such research are determined. Thus, separate historical periods require consideration, in particular, the era of the liberation struggles of the Ukrainian people in 1917–1920, the functioning of the state mechanism in different periods of national history, legal monuments of this or that era, etc.

Key words: public authority, body of public authority, body of public authority of a military-civilian nature, system of public authorities of a military-civilian nature, powers of public authorities of a military-civilian nature.



Постановка проблеми. З початком збройної агресії Російської Федерації 2014 р. та з повномасштабним вторгненням 24 лютого 2022 р. Україна отримала серйозні виклики, пов'язані не лише зі збройною відсіччю агресії ворога, а й організацією функціонування органів публічної влади на прифронтових територіях, а із часом – і в умовах запровадження воєнного стану на всій території України. У 2015 р. було прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», що визначив порядок та особливості функціонування військово-цивільних адміністрацій у районі відсічі збройної агресії [1].

Після прийняття зазначеного закону указом Президента України в межах Луганської та Донецької областей було утворено 19 військово-цивільних адміністрацій як тимчасових державних органів, що діяли у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України [2].

З проголошенням правового режиму воєнного стану 24 лютого 2022 р. указом Президента України на всій території України утворено 25 обласних військових адміністрацій [3] як тимчасових державних органів, що діють у період воєнного стану, для забезпечення дії Конституції та законів України, заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки й порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [4].

Сучасні події також свідчать про те, що функціонування органів публічної влади військово-цивільного характеру є актуальним у процесі деокупації вже звільнених територій та залишатиметься таким і після звільнення й реінтеграції всіх тимчасово окупованих територій нашої держави. Їх функціонування потребує вдосконалення та подальшого розроблення нормативно-правової бази, формування відповідних інституцій, особливої кадрової політики, запровадження нових форм і методів управління тощо. Ці практичні заходи мають здійснюватися з використанням вагомого наукового підґрунтя, залучення до наукових досліджень учених різних галузей, зокрема й науки публічного управління.

З погляду науки публічного управління актуальним залишається розроблення теоретичних проблем, концептуальних засад функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру, чому сприятиме дослідження історичного досвіду функціонування таких органів у межах території України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що, незважаючи на новизну існування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру, сформувався певний науковий доробок, який включає різні аспекти вивчення зазначеної проблеми: теоретичних питань функціонування таких органів, проблем їх нормативно-правового регулювання, зарубіжного досвіду існування схожих інституцій, окремих механізмів їх правового регулювання, форм, методів управління тощо.

Окреслену проблематику досліджували Е. Тітко, С. Кузніченко, О. Сікорський, В. Смолій, В. Андрущенко, М. Ануфрієв, М. Денежкін, Р. Раїмов, О. Муза, А. Назар, М. Требін, В. Шевченко та інші вчені. Є також низка публікацій, присвячених історичним аспектам зазначеної проблематики, зокрема дослідженню функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в певний історичний період, окремих інституцій таких органів тощо. Водночас окремі аспекти та певні періоди функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру залишаються недослідженими.

Мета статті – простежити становлення й функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в межах території України в окремі історичні періоди шляхом концентрування уваги на причинах існування таких органів, їх правовому статусі, повноваженнях посадових осіб, запозиченні історичного досвіду тощо.

Виклад основного матеріалу. Як свідчить аналіз історичних етапів формування вітчизняної державності та функціонування держав, у межах території сучасної України органи публічної військово-цивільної адміністрації існували в різні періоди вітчизняної історії, що зумовлювалося історичною традицією епохи, зовнішньополітичними обставинами та внутрішньополітичною необхідністю.

Історична традиція держави – князівства епохи раннього середньовіччя – дає яскравий приклад функціонування органів публічної військово-цивільної адміністрації. Винятком із такої традиції не стала й Київська Русь. Так, у IX–X ст. формування вищих органів управління Київської держави відбувалося шляхом упровадження десяткової, або чисельної, системи, започаткованої у князівському війську. На її основі було запроваджено й тодішній адміністративно-територіальний устрій: тисяча на чолі з тисяцьким, сотня на чолі із соцьким, десяток (волесть) на чолі з десяцьким. Зазначені посадові особи, як стверджує П. Захарченко, командували військовою одиницею на визначеній території, забезпечували обороноздатність і боєздатність, а також виконували судові, фінансові та поліцейські функції [5, с. 21].

Із часом, з удосконаленням державного механізму, було запроваджено двірцево-вотчинну систему управління, яка певний період функціонувала паралельно з десятковою та набула свого розвитку в XI–XII ст.



Традиції двірцево-вотчинної системи управління продовжила Галицько-Волинська держава, особливість системи управління якої полягала в тому, що відбувся прискорений процес перетворення двірцево-вотчинних посад на двірцеві чини, які здійснювали різні функції управління в межах усього князівства-держави. З погляду досліджуваної проблеми особливий інтерес становлять органи місцевого управління, які в нашому розумінні мали військово-цивільні функції. Структурним елементом військово-адміністративної організації Галицько-Волинської держави був інститут тисяцького (пізніше – воєводи) як керівника військової волості. Тисяцькі призначалися князем із найбільш довірених йому бояр. Відповідаючи за обороноздатність землі та боездатність війська, вони здійснювали також судові, фінансові та інші функції. Менші ланки військово-адміністративної організації князівства будувалися за зразком Київської держави: соцькі на чолі сотні та десятники, які мали такі самі повноваження, як і тисяцький, проте в межах своєї території.

Як бачимо, Галицько-Волинська держава, маючи значні відмінності щодо форми держави, зберегла та продовжила традиції Київської Русі у функціонуванні органів публічної влади військово-цивільного характеру, що зумовлювалося низкою причин, насамперед зовнішньополітичним чинником – постійною потребою в обороні держави.

Військово-територіальний устрій та органи публічної влади військово-цивільного характеру можна простежити й в інших державах, у складі яких перебували українські землі (Великого князівства Литовського, Речі Посполитої). Причому тривалий час на рівні місцевих органів управління зберігалися традиції функціонування органів публічної влади військово-цивільного характеру княжої доби.

Традиції вітчизняної державності продовжила Запорізька Січ, що не була державою у класичному розумінні, проте мала низку її ознак. Більшість дослідників, наприклад І. Терлюк, називають її військово-політичним утворенням, що мало військовий і територіальний поділ [6]. У військовому відношенні Запорізька Січ поділялася на курені (38), паланки (10) і власне кіш. Центральним органом управління був кіш, що відав військовими, адміністративними, судовими й іншими справами та складався з військової старшини на чолі з виборним кошовим отаманом. До складу військової старшини входили також курінні отамани, які виконували військово-мобілізаційні та адміністративно-господарські функції в межах куреня, а в умовах бойових дій мали фактично необмежену владу.

Традиції Запорізької Січі були запозичені під час розбудови Української козацької держави часів Богдана Хмельницького. За зразком Січі на території тодішньої держави було введено новий полково-сотенний адміністративно-територіальний устрій, а його одиницями визначено полк, сотню та курінь. Органами публічної адміністрації військово-цивільного характеру стали полкові та сотенні адміністрації (уряди). До полкового уряду входили полковник і полкова старшина: обозний, осаул, писар, суддя. Урядовців вибирала полкова рада, а часом призначав гетьман. Полкові уряди уособлювали всю повноту влади на місцях, що стосувалася як військових справ (оборонні, мобілізаційні заходи), так і інших сфер управління (розпорядження земельним фондом, збір податків, судові функції, різні господарські справи тощо) [7].

Сотенні уряди будувалися за таким же принципом, що й полкові, а сотенна старшина мала такі самі повноваження, проте в межах сотні. Сотенний уряд ієрархічно підпорядковувався полковому, в окремих випадках (за потреби) сотня могла вилучатися з-під юрисдикції полковника та переходити під юрисдикцію гетьмана (Батурицька, Глухівська сотні).

Базовою військово-адміністративною ланкою залишався курінь на чолі з курінним, якого або призначав сотник, або вибирала громада. Курінні також виконували як військові, так і організаційно-господарські функції в межах своїх повноважень.

Запозичення досвіду Запорізької Січі з організації та функціонування органів публічної влади, адміністративно-територіального устрою дало можливість Українській державі не лише успішно боротися із зовнішніми ворогами, а й розбудовувати державні інституції, організовувати соціально-економічне життя. Чітка організація та ієрархія були виправданими в умовах війни, давали можливість швидко реагувати на тодішні виклики й забезпечувати оборону козацької держави.

У XIX – на початку XX ст. більшість українських земель було включено до складу Російської імперії. Органами державної влади, що уособлювали військово-цивільні функції в цей період, були генерал-губернаторства. Як свідчить історія, вони стали органами, що здійснювали підкорення й русифікацію інкорпорованих до складу імперії українських земель. Їх політика була спрямована на ліквідацію всіх регіональних особливостей території: мовних, етнічних, культурних, економічних, правових тощо. Проводячи певні історичні паралелі із сучасною політикою Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України, можемо констатувати, що суть імперської політики із часів XIX ст. не змінилася.



На особливу увагу заслуговує дослідження функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в період визвольних змагань українського народу 1917–1920 рр. У цей період були створені та певний час існували Українська Народна Республіка часів Центральної Ради, Українська Народна Республіка доби Директорії та Українська гетьманська держава Павла Скоропадського, кожна з яких мала як позитивний, так і негативний досвід формування органів публічної влади, зокрема й військово-цивільного характеру.

7 листопада 1917 р. Українську Народну Республіку було проголошено складовою автономною частиною федеративної Росії, а з прийняттям IV Універсалу – незалежною суверенною державою. Здійснювалася побудова вищих органів державної влади. Вищим законодавчим органом вважалася Центральна Рада, вищим виконавчим органом – Генеральний Секретаріат (з 1918 р. – Рада Народних Міністрів). Однак проблемою побудови органів державної влади доби Української Народної Республіки стало те, що не було збудовано чіткої вертикалі влади, а поетапне реформування органів місцевої влади було хоча й демократичним за своєю суттю, проте в умовах зовнішньої агресії фактично неможливим.

Характерними рисами органів місцевої влади того часу стали невпорядкованість і відсутність чіткого розмежування їхніх повноважень, оскільки паралельно діяли комісари Тимчасового уряду, губернські повітові комісари Центральної Ради, коменданти міст, повітові, волості ради тощо. Зазначене стало однією з причин поразки Центральної Ради. Також варто погодитися з дослідниками, які наголошують на тому, що серед вагомих причин її поразки була відсутність двох основних підвалин державності – дієздатної армії та відрегульованого адміністративного апарату [8].

Наведені прорахунки Центральної Ради та Директорії вдалося певною мірою виправити Павлу Скоропадському. До сьогодні дослідники дискутують щодо визначення форми правління цієї держави та висловлюють думки щодо конституційної монархії, президентської республіки. Однак водночас учені зазначають, що гетьману вдалося побудувати ефективний для того часу адміністративно-територіальний апарат, який діяв у надскладних умовах як зовнішньополітичної агресії, так і внутрішніх конфліктів.

29 квітня 1918 р. гетьманом було проголошено Закони про тимчасовий державний устрій України, які визначили назву держави – Українська Держава, а також повноту повноважень гетьмана (законодавча й виконавча влада, головнокомандувач армії та військово-морського флоту, зовнішньополітичні повноваження, затвердження та звільнення Ради Міністрів у повному складі тощо) [9].

Гетьманом було змінено адміністративно-територіальний устрій доби Української Народної Республіки на губернії та повіти на чолі з губернськими й повітовими старостами, які стали представниками органів виконавчої влади на місцях, що давало змогу ефективно реалізовувати політику центральних органів влади. При цивільних адміністраціях паралельно діяли військові коменданти, які мали допомагати цивільній владі здійснювати правоохоронні функції.

Ю. Терещенко справедливо зазначає, що П. Скоропадський чітко усвідомлював, що зберегти незалежність України у вкрай складних умовах можливо за умови створення боєздатної регулярної армії, побудови державно-управлінського апарату, налагодження дипломатичних стосунків, відбудови господарства, зміцнення фінансів тощо [10].

Висновки. Отже, у межах території сучасної України в різні історичні періоди функціонували органи публічної влади військово-цивільного характеру. Їх створення було зумовлене історичною традицією, особливостями функціонування держав і їх механізму, характерних для певної історичної епохи. Такі органи влади створювалися як вітчизняною державною владою, так і іноземними державами, до складу яких входили українські землі. Створення органів публічної влади військово-цивільного характеру в межах української державності було зумовлене насамперед потребою в захисті території в умовах зовнішньої агресії та внутрішньої нестабільності, спричиненої зовнішніми впливами.

Нині Україна має необхідність подальшого вдосконалення функціонування таких інституцій, що забезпечуватимуть як ефективне управління в умовах зовнішньої агресії, так і захист демократичних цінностей, напрацьованих за більш як тридцятирічний досвід розбудови незалежної держави. Тому дослідження історичних надбань може відіграти досить позитивну роль. Потребують подальшого вивчення окремі історичні періоди, зокрема доба визвольних змагань українського народу 1917–1920 рр., функціонування державного механізму, правові пам'ятки тієї чи іншої доби тощо. Усе це сприятиме виробленню ефективної моделі функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру як у нинішній складний період воєнного стану, так і для проведення деокупаційних та інтеграційних заходів на звільнених територіях.



Література:

1. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII (зі змінами) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
2. Про утворення військово-цивільних адміністрацій : Указ Президента України від 7 серпня 2015 р. № 469/2015 / Президент України. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/U469_15?an=4
3. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68/2022 / Президент України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>
4. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
5. Захарченко П. Історія держави і права України : підручник. Київ : Атіка, 2005. 367 с.
6. Терлюк І. Історія держави і права України : навчальний посібник. 4-те вид., змін. Київ : Кондор, 2018. 770 с.
7. Українська держава другої половини XVII–XVIII ст.: політика, суспільство, культура / ред. кол. : В. Смолій (відп. ред.), О. Бакинська, В. Горобець та ін. Київ : Інститут історії України НАН України, 2014. 671 с.
8. Хром'як Я. Українська Центральна Рада: загартовані безсмертям. *СловОпис*. URL: <http://slovopys.kubg.edu.ua/101-rik-ukrainskii-tsentralnii-radi-pam-iataty-ne-mozhna-zabuty/>
9. Закони про тимчасовий державний устрій України від 29 квітня 1918 р. / Державні утворення на території України (1917–1920). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18#Text>
10. Терещенко Ю. Що встиг Скоропадський? *Історична правда*. 2018. 13 грудня. URL: <https://www.istpravda.com.ua/articles/2018/12/13/153341/>