

**ІСТОРИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
КООРДИНАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ****HISTORICAL ASPECTS OF THE DEVELOPMENT ADMINISTRATIVE
AND LEGAL PROVISION OF THE COORDINATING FUNCTION OF THE STATE**

**Лук'янова Г.Ю., д.ю.н., професор,
професор кафедри адміністративного та інфраструктурного права
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»**

Наукова стаття присвячена визначенню змісту та особливостям формування інституту адміністративно-правового забезпечення координаційної функції держави шляхом здійснення історичного та правового аналізу. Історичний досвід попередніх поколінь повинен враховуватися в усіх сферах, зокрема і в адміністративно-правовій. Питання зародження та сучасного стану адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави є недослідженим у науковій літературі в контексті жодної із історичних епох, незважаючи на те, що адміністративне законодавство України пройшло довгий шлях розвитку та становлення, і нині є очевидним взаємозв'язок цих процесів і чинної ситуації, як передумов та наслідку.

Важливу роль відіграє спадковість правових явищ, яка залежить від динаміки суспільного розвитку та має наслідки у прийнятті того чи іншого нормативного акта, внесенні змін і доповнень. Тому визначним є застосування прийому періодизації, оскільки без вивчення історичних процесів адекватна оцінка передумов зародження та сучасного стану адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави є неможливою.

У процесі свого існування Україна, як незалежна держава, та її попередники пережили безліч історичних епох та подій, які безумовно мали величезний вплив на координаційну функцію держави. Кожен із етапів позначався на адміністративно-правовій регламентації координаційної функції держави, оскільки відповідні правові приписи відповідали передусім вимогам свого часу і конкретним історичним умовам.

Тому дослідження передумов зародження та сучасного стану адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави є актуальним, оскільки це дасть змогу сформулювати розуміння того, на якому рівні розвитку перебуває нині досліджуваний інститут, та провести співвідношення особливостей цього інституту із характерними рисами кожного етапу розвитку нашої держави, встановити закономірності між еволюцією його ролі та особливостями епох, конкретними соціально-економічними обставинами, рівнем розвитку суспільства й держави, що їй відповідали. Побудова вдалого, ефективного та належного сьогоднішнім умовам механізму узгодження дій між різними елементами державного апарату є неможливою без приділення належної уваги історичним передумовам його виникнення та розвитку.

Однією із базових засад координаційної функції держави є узгодження дій між різними відносно чи повністю рівними елементами державного апарату, тож аналіз чинників, які створили умови для його зародження та становлення, дасть змогу законодавцю і дослідникам враховувати позитивний і негативний досвід попередників та використовувати його у цілях якісних змін.

Побудова вдалого, ефективного та належного сьогоднішнім умовам механізму узгодження дій між різними елементами державного апарату є неможливою без приділення належної уваги історичним передумовам його виникнення та розвитку.

Ключові слова: держава, незалежність, державний апарат, українська революція, право, історія, законодавство, координація, координаційна функція, адміністративно-правове регулювання, органи революційної демократії, компетенція, органи публічної влади, Українська Народна Республіка, місцеве управління, історичний період, державно-управлінські відносини, Центральна Рада, українізація, Павло Скоропадський, Гетьман України, період Київської Русі, військова демократія, місцеве управління, адміністративні суди, сільська територіальна община, історичний період, антикорупційні інституції, державно-управлінські відносини.

The scientific article is devoted to determining the content and features of the formation of the institution of administrative and legal support of the coordination function of the state by means of historical and legal analysis. The historical experience of previous generations must be taken into account in all spheres, in particular in the administrative and legal sphere. The question of the origin and current state of the administrative-legal regulation of the coordination function of the state has not been studied in the scientific literature in the context of any of the historical eras, despite the fact that the administrative legislation of Ukraine has gone through a long path of development and formation, and now the relationship between these processes and the current situation as a prerequisite and consequence.

An important role is played by the heredity of legal phenomena, which depends on the dynamics of social development and has consequences in the adoption of this or that regulatory act, the introduction of changes and additions. Therefore, the use of periodization is important, since without studying historical processes, an adequate assessment of the prerequisites for the birth and the current state of the administrative and legal regulation of the coordination function of the state is impossible.

In the course of its existence, Ukraine, as an independent state, and its predecessors experienced many historical epochs and events, which definitely had a huge impact on the coordination function of the state. Each of the stages affected the administrative and legal regulation of the coordinating function of the state, as the corresponding legal prescriptions met the requirements of their time and specific historical conditions.

Therefore, the study of the prerequisites for the birth and the current state of the administrative and legal regulation of the coordination function of the state is relevant, as it will make it possible to form an understanding of the level of development of the institute under study, and to compare the features of this institute with the characteristic features of each stage of the development of our state, to establish regularities between the evolution of its role and the features of the eras, specific socio-economic circumstances, the level of development of society and the state that corresponded to it. It is impossible to build a successful, effective and appropriate mechanism for coordination of actions between various elements of the state apparatus in accordance with today's conditions without paying due attention to the historical prerequisites of its emergence and development.

One of the basic principles of the coordinating function of the state is the coordination of actions between various relatively or completely equal elements of the state apparatus, so the analysis of the factors that created the conditions for its origin and formation will allow the legislator and researchers to take into account the positive and negative experience of predecessors and use it for the purposes of qualitative changes.

It is impossible to build a successful, effective and appropriate mechanism for coordination of actions between various elements of the state apparatus in accordance with today's conditions without paying due attention to the historical prerequisites of its emergence and development.

Key words: state, independence, state apparatus, Ukrainian revolution, law, history, legislation, coordination, coordination function, administrative and legal regulation, bodies of revolutionary democracy, competence, public authorities, Ukrainian National Republic, local administration, historical period, state-management relations, Central Rada, Ukrainianization, Pavlo Skoropadskyi, Hetman of Ukraine, period of Kyivan Rus, military democracy, local administration, administrative courts, rural territorial community, historical period, anti-corruption institutions, state-management relations.

Виклад основного матеріалу. Усі функції держави формуються об'єктивно, з урахуванням економічної та політичної структури суспільства, інтересів соціальних груп, колективів, усього народу на певному етапі, саме через їхній аналіз можна виокремити основні напрями діяльності конкретної держави, її пріоритети та загальнонаціональні цінності. Відповідно, під впливом динамічних трансформаційних процесів актуалізуються й виділяються нові функції держави, а деякі напрями змінюють статус із похідних на головний.

Функції властиві державі впродовж усього історичного періоду її існування, проте це не означає, що кожна із функцій була притаманною на кожному історичному етапі. Більш коректним є зазначення того, що протягом кожної історичної епохи із приходом нових політичних сил, зміною правового статусу держави та її території, змінами у міждержавних відносинах тощо, можуть змінюватись і функції держави, зокрема як їхня сутність, так і перелік. Тобто зміна пріоритетних інтересів держави обумовлює й зміни у її функціонуванні, а отже, кожна сучасна функція як могла бути притаманною у попередні історичні епохи, так і становити винятково відображення сучасного стану та пріоритетів України. Тобто координаційну функцію держави варто розглядати одразу в двох аспектах:

1) з огляду на її притаманність попереднім історичним епохам – при цьому координаційна функція держави може бути як характерною для попередніх історичних періодів, так і ні;

2) з огляду на її сучасний стан – оскільки її об'єктивне існування є свідченням відповідності чинній історичній епосі, що підтверджується як працями вітчизняних науковців, так і оперуванням законодавцем терміном «координація» у нормативно-правових актах.

Координаційна функція держави зазвичай не розглядається вітчизняними авторами, проте конкретні історичні факти свідчать про те, що вона була характерною задовго до проголошення Україною незалежності. Справедливим є зауваження того, що до другої пол. XIX ст. чіткого визначення функцій і компетенції органів публічної влади не було, а коло справ, якими відали владні органи, було обмеженим та стабільним. До такої компетенції могло належати зокрема забезпечення збору податків, додержання миру і спокою на підвладній території, вирішення місцевих суперечок, інформування представників центральної влади про стан справ на місцях, у разі війни – постачання воїнів і військового спорядження. Водночас уже на той момент існували органи, посадові особи яких представляли центральну владу, забезпечували цілісність держави, та ті органи, посадові особи яких незалежно від способу формування (обрання громадою чи призначення з центру), займалися вирішенням поточних місцевих справ, упорядковували життя міської чи сільської громади [1, с. 13–14]. На підставі цього можна зробити такі висновки:

1) незважаючи на те, що органи публічної влади до XIX ст. у сучасному розумінні не існували, окремі установи та організації, що діяли від імені та в інтересах держави, успішно функціонували не одне століття до цього;

2) наявність чітко визначеної компетенції у них потребувала належного узгодження дій між ними, а отже, держава на момент виникнення органів публічної влади вже здійснювала координаційну функцію, оскільки в протилежному разі співіснування таких органів та їхніх посадових осіб було би проблематичним.

Саме тому початковим етапом зародження координаційної функції держави варто вважати період Київської Русі, як першої форми української державності. Водночас, відзначаючи зародження координаційної функції держави, варто відмітити відсутність її адміністративно-правового регулювання як такого на той час. Загальновідомо, що основними джерелами права тоді були «Руська Правда» та княжі устави й уставні грамоти. Однак «Руська Правда»

містила норми передусім кримінального, спадкового, торговельного і процесуального законодавства, а княжі устави й уставні грамоти встановлювали правові основи взаємовідносин держави і церкви. Тобто координація функціонування державним апаратом на законодавчому рівні фактично не здійснювалася.

У майбутньому українські землі були розчленовані та поділені низкою держав (Велике князівство Литовське, Королівство Польське, Річ Посполита, Угорщина, Молдавія тощо), тому розвиток державного апарату здійснювався відповідно до впливу держав, до яких вони входили. Тому на цьому етапі не може йтися про існування адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави, яке мало відношення до Української держави. До того ж, як стверджує Ю. З. Торохтій, на той момент, зокрема Велике князівство Литовське, скопіювало систему державних органів Київської Русі, а отже, їхня координація здійснювалася на тих самих засадах, які вже були проаналізовані раніше [1, с. 15].

І хоча загалом на українських землях у складі інших держав зберігалися давньоруські традиції державного апарату, саме на цей період припадає фактичне формування адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави, оскільки вищеперелічені нормативно-правові акти можна вважати першими зразками державної координації узгодження дій між різними елементами державного апарату.

Другий етап розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави хронологічно обмежено XIV–XVII століттями. Цей етап обумовлений розчленуванням та поділом українських земель низкою держав, серед яких Велике князівство Литовське, Королівство Польське, Річ Посполита, Угорщина, Молдавія тощо. І хоча на цьому етапі координаційна функція держави не зазнала суттєвих змін у своїх особливостях, проте набула адміністративно-правового регулювання. Визначні нормативно-правові акти цього етапу – Устави Великого князівства Литовського.

Ознаками другого етапу розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави є:

1) координаційна функція держави продовжила свій розвиток у напрямках, закладених на попередньому етапі;

2) координаційна функція держав набула адміністративно-правового регулювання;

3) незважаючи на те, що українські землі було розподілено між низкою країн, координаційна функція держави на них загалом мала схожий зміст.

Сутність координаційної функції держави на зазначеному етапі зазнала суттєвих змін, порівняно з попередніми етапами, і як наслідок, можна стверджувати про її значну еволюцію. Відзначимо поділ влади на три гілки, що відповідає концепціям поділу влади у сучасних державах, а також функціонування кожної із них у взаємодії із іншими гілками. Функціонування кожного елемента державного апарату координувалося кошовим отаманом, але при цьому влада належала Козацькій раді, що забезпечувало концентрацію координаційних повноважень у руках усіх козаків, а не однієї особи.

Ознаками третього етапу розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави, а саме координаційної функції держави за часів Запорозької Січі, є те, що:

1) було вперше на адміністративно-правовому рівні запроваджено розподіл влади на три рівноцінних гілки, які не мали домінуючого впливу одна на одну при узгодженні дій;

2) узгодження дій між різними елементами державного апарату здійснювалося на основі поєднання принципів поділу влади, єдності і взаємодії;

3) відбувся чіткий розподіл компетенції між державними органами, згідно з яким забезпечено недопущення втручання одних державних органів у роботу інших.

Починаючи з другої половини XVIII ст., з утвердженням на троні імператриці Катерини II, розпочалося знищення державності в Україні й ліквідація Запорізької Січі [2, с. 224]. Відповідно, змін зазнало і те, у який спосіб на українських землях здійснювалася координація елементів державного апарату. Більшість адміністративно-правових актів, прийнятих у зазначений період, були спрямовані на обмеження або ж ліквідацію прав та вольностей України.

Розвиток координаційної функції держави на українських землях у цей період мав повністю антидемократичний характер. Російська імперія вчиняла дії, спрямовані на ліквідацію української державності та на координацію усіх внутрішніх процесів російським керівництвом. Аналогічні процеси відбувались і на українських землях у складі Австрійської імперії. Унаслідок цього усі процеси на українських землях координувалися російською та австрійською владами.

Ознаками четвертого етапу розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави, координаційної функції держави за часів перебування українських земель у складі багатьох держав, є обмеження або ж ліквідація прав та вольностей України; проведення реформ Російською та Австрійською імперіями, із прийняттям відповідних адміністративно-правових актів, спрямованих на формування на українських землях нових форм державного апарату, що відповідало інтересам цих держав; узгодження дій між новими елементами державного апарату згідно з російськими та австрійськими реаліями.

Період Центральної Ради ознаменувався передусім прийняттям чотирьох Універсалів та проголошенням Української Народної Республіки. Значення цього періоду у контексті розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави полягає у тому, що: по-перше, відбулось утворення Української держави на українських землях, що обумовило необхідність перегляду її функцій згідно з тогочасними умовами; по-друге, сутність координаційної функції держави була змінена в напрямі українізації та переорієнтації на Центральну Раду; по-третє, координація здійснювалась у напрямі узгодження дій різних елементів державного апарату із т. зв. «органами революційної демократії».

За час діяльності уряду П. Скоропадського в Україні було вперше врегульовано взаємовідносини держави з громадянами (шляхом ухвалення закону про громадянство), започатковано процес формування інституту державної служби. З цього приводу С. М. Коник зазначає, що визначення статусу, місця та ролі державної служби в ті часи відбувалося досить професійно. Такого змісту систематизація та впорядкованість інституту державної служби України відбувалися лише за добу Гетьманату П. Скоропадського [3, с. 138].

На відміну від Центральної Ради, П. Скоропадський величезну увагу присвячував розвитку освіти і науки, як сфер діяльності, де формується основа для кристалізації нації, суспільства і держави. Про це свідчать кількісні показники. За час правління П. Скоропадського було підготовлено і затверджено 17 законів, 14 постанов, два статuti та одна інструкція (усього 34 документи), що стосувалися розвитку освіти, науки і культури. Активно закладалися підвалини діяльності вищих українських наукових установ, організовувалися дослідницькі інститути, що діють і досі [4].

У 1922 р. було утворено Союз Радянських Соціалістичних Республік, що обумовило зміну у підходах до визначення функцій держави. За роки радянської влади в Україні було прийнято чотири конституції (1919, 1929, 1937, 1978 рр.), які тією чи іншою мірою вплинули на зміст та значення координаційної функції держави. Ознаками періоду Української Радянської Соціалістичної Республіки, як етапу розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави, є закри-

плення координаційної функції держави на законодавчому рівні; координаційна роль Союзу Радянських Соціалістичних Республік реалізовувалася в усіх сферах суспільного життя, і полягала в їхньому упорядкуванні та узгодженні згідно з партійною лінією, тобто координація стосувалася не лише державного апарату.

Першим кроком наступного етапу розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави було прийняття 16 червня 1990 року Декларації про державний суверенітет України [5], після чого згідно із Законом УРСР «Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР» [6] державний апарат Української РСР фактично виводився із підпорядкування союзним структурам, а отже, координаційна функція України набула ознак самостійності. Прийняття Верховною Радою Української РСР 24 серпня 1991 року Постанови «Про проголошення незалежності України» [7] стало свідченням орієнтації України на демократизацію суспільного ладу.

Розвиток координаційної функції держави продовжився фактично із прийняттям перших нормативно-правових актів у незалежній Україні. У Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 року [8], було встановлено загальну систему публічної влади в Україні, структуру і функції її підсистем, принципи їхньої організації та функціонування тощо. Основна її роль у сфері врегулювання координаційної функції держави полягає у чіткому визначенні тих елементів державного апарату, які є об'єктом реалізації цієї функції. Окрім того, в тексті Основного Закону законодавець неодноразово оперує терміном «координація», що дає підстави стверджувати про конституційну основу координаційної функції держави.

Ознаками сучасного етапу адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави є поступова заміна субординаційних зв'язків елементів державного апарату координаційними; термін «координація» широко використовується в актах вітчизняного законодавства; суттєво збільшується кількість сфер суспільного життя, у яких використовується координаційна функція.

Отже, розвиток передумов зародження та сучасного стану адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави складається з таких етапів:

I етап – період Київської Русі (IX–XIII ст. ст.) – час зародження та реального існування координаційної функції держави у формі взаємодії різноманітних елементів державного апарату, кожна із складових якого була наділена винятковою компетенцією та характеризується узгодженістю діяльності з іншими елементами, проте адміністративно-правове регулювання координаційної функції держави ще не здійснювалося. У цей час виникли перші приклади корупційних злочинів, хоча очевидно, що із сучасною корупцією вони мали не так багато спільних рис;

II етап – розчленування та поділ українських земель між Великим князівством Литовським, Королівством Польським, Річчю Посполитою, Угорщиною, Молдавією (XIV–XVII ст. ст.) – фактичне формування адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави, проте загалом координаційна функція держави продовжила свій розвиток у напрямках, закладених на попередньому етапі й мала схожий зміст у різних державах;

III етап – Запорозька Січ (друга пол. XVI–XVIII ст. ст.) – вперше на адміністративно-правовому рівні запроваджено розподіл влади на три гілки, а узгодження дій між різними елементами державного апарату здійснювалося на основі поєднання принципів поділу влади, єдності і взаємодії; здійснено розподіл компетенції між державними органами, згідно з яким забезпечено недопущення втручання одних державних органів у роботу інших, тобто на відміну від військових субординаційних зв'язків у Запорозькій Січі було здійснено спробу переходу до координації;

IV етап – перебування українських земель у складі багатьох держав (друга пол. XVIII – перша пол. XIX ст.) – незважаючи на обмеження або ж ліквідацію прав та вольностей України на своїх землях, координація власних новостворених елементів державного апарату Російською та Австрійською імперіями все-таки здійснювалася, однак винятково з урахуванням російських та австрійських інтересів. Фактично з цим періодом пов'язане виникнення перших проявів протидії корупції на сучасних українських землях, а також прийняття перших нормативно-правових актів, спрямованих на протидію корупції;

V етап – період Української Народної Республіки (1917–1921 рр.) – сутність координаційної функції держави полягала в українізації елементів державного апарату та спрямуванні їхньої діяльності в інтересах Української Народної Республіки й узгодженні цих процесів із курсом, установленим Центральною Радою, проте перелік елементів державного апарату не був чітко визначеним, тому поряд із органами місцевого самоврядування, успадкованими від Російської імперії, діяли губернські й повітові комісари Центральної Ради та т. зв. «органи революційної демократії»; окрім того, невдала координація спричинила анархію та свавілля у діяльності елементів державного апарату, що зокрема було обумовлено відсутністю належної адміністративно-правової бази. Щодо протидії корупції, відзначимо конкретизацію у законодавстві складів окремих корупційних діянь та санкцій за їхнє вчинення, втім, як на попередніх, так і на цьому історичному етапі ще не йшлося про створення спеціалізованих антикорупційних інституцій;

VI етап – період Союзу Радянських Соціалістичних Республік (1923–1991 рр.) – відбулося закріплення коор-

динаційної функції держави на законодавчому рівні, зокрема у встановленні рівноправного партнерства усіх її учасників; координаційна роль Союзу Радянських Соціалістичних Республік реалізовувалася в усіх сферах суспільного життя, і полягала в їхньому упорядкуванні та узгодженні згідно з партійною лінією, тобто координація стосувалася не лише державного апарату. Оскільки на цьому етапі відбулося становлення тоталітарного режиму, боротьба з корупцією фактично припинилась, оскільки влада не визнавала існування корупції в Союзі Радянських Соціалістичних Республік. Водночас було прийнято деякі норми, присвячені посадовим злочинам, які зберігали свою чинність і після проголошення Україною незалежності;

VII етап – сучасний (1991 р. – дотепер) – упродовж усього періоду відбувається поступова заміна субординаційних зв'язків елементів державного апарату координаційними, термін «координація» широко використовується в актах вітчизняного законодавства і суттєво збільшується кількість сфер суспільного життя, у яких використовується координаційна функція. У зв'язку з актуалізацією проблеми боротьби з корупцією, відбулося виникнення, становлення та розвиток адміністративно-правового забезпечення координації суб'єктів протидії корупції. Створено систему антикорупційних інституцій, прийнято законодавство, що врегульовує їхню діяльність, розмежовано їхню компетенцію.

У такий спосіб у процесі дослідження передумов зародження та сучасного стану адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави встановлено, що сучасний низький рівень уваги до цієї функції передусім обумовлений її історичним розвитком.

ЛІТЕРАТУРА

1. Торохтій Ю.З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 Харків, 2005. 218 с.
2. Гарашук В.М. Історія виникнення і розвитку системи органів контролю за сферою державного управління *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 4. С. 96–105.
3. Коник С. М. Державна служба в Українській державі 1918 року як вітчизняний досвід управління справами суспільства. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.): у 2 т. Київ : НАДУ, 2014. Т. 2. С. 137–139.
4. Кудлай О. Б. Законотворча діяльність українських урядів доби гетьмана П. Скоропадського в галузі освіти і культури (за матеріалами газети «Державний Вістник»). *Гетьманат Павла Скоропадського: історія, постаті, контроверсії* : матеріали Всеукр. наук. конф., 19–20 трав. 2008 р.. URL: <http://coollib.com/b/256112/read>.
5. Декларація про державний суверенітет України. Декларація від 16.07.1990 № 55-XII *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1990. N 31. ст.429.
6. Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР. Закон УРСР від 24.10.1990 № 404-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1990. N 45. ст. 606
7. Про проголошення незалежності України. Постанова Верховної Ради УРСР від 24.08.1991 № 1427-XII *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1991. N 38. ст. 502.