

ОСОБЛИВОСТІ ЗАРОДЖЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КООРДИНАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ІСТОРИКО–ПРАВОВОГО АНАЛІЗУ ПЕРІОДУ УКРАЇНСЬКОЇ НАРОДНОЇ РЕСПУБЛІКИ

FEATURES OF THE EMERGENCE AND FORMATION OF THE INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENSURING THE COORDINATING FUNCTION OF THE STATE IN THE CONTEXT OF THE HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE PERIOD OF UKRAINIAN NATIONAL REPUBLIC

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

Наукова стаття присвячена визначенню змісту та особливостям зародження, формування інституту адміністративно-правового забезпечення координаційної функції держави шляхом здійснення історичного та правового аналізу доби Української Народної Республіки. З'ясовано фундаментальні засади правової природи адміністративно-правового забезпечення координації на державному рівні в певному історичному періоді. Проаналізовано низку наукових праць в аналізованій сфері. Враховано специфіку таких робіт, визначено основні переваги і недоліки щодо проблематики зародження, формування інституту адміністративно–правового забезпечення координаційної функції держави доби Української Народної Республіки.

Акцентовано, що у 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».

Невдала координація спричинила анархію та свавілля у діяльності елементів державного апарату, що зокрема було обумовлено відсутністю належної адміністративно-правової бази. Незважаючи на наявність підстав стверджувати про багатовіковий шлях еволюції координаційної функції держави, лише на сучасному етапі вона набуває більш чітких ознак та перетворюється у менш дискусійну категорію. Під час удосконалення адміністративно-правового регулювання координації діяльності держави важливо не втратити уже діючі здобутки щодо гнучкості та структуризації заходів координації.

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.

The scientific article is devoted to the determination of the content and features of the birth, formation of the institution of administrative and legal support of the coordination function of the state by means of a historical and legal analysis of the period Ukrainian National Republic. The fundamental principles of the legal nature of the administrative and legal provision of coordination at the state level in a certain historical period have been clarified. A number of scientific works in the analyzed field were analyzed. The specifics of such works are taken into account, the main advantages and disadvantages are determined in relation to the problems of creation, formation of the institute of administrative and legal support of the coordination function of the state period Ukrainian National Republic.

It is emphasized that in period Ukrainian National Republic (1917–1921) – the essence of the coordination function of the state consisted in the Ukrainization of the elements of the state apparatus and the direction of their activities in the interests of the Ukrainian National Republic and the coordination of these processes with the course established by the Central Rada, however, the list of elements of the state apparatus was not clearly defined, therefore, along provincial and district commissars of the Central Rada and the so-called "organs of revolutionary democracy".

Unsuccessful coordination caused anarchy and arbitrariness in the activities of elements of the state apparatus, which in particular was caused by the lack of an appropriate administrative and legal framework. Despite the existence of grounds for asserting the centuries-old path of evolution of the coordination function of the state, only at the modern stage does it acquire clearer features and turn into a less debatable category. During the improvement of the administrative and legal regulation of the coordination of the state's activities, it is important not to lose the already existing gains regarding the flexibility and structuring of coordination measures.

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, Ukrainization, Pavlo Skoropadskyi, Hetman of Ukraine.

Виклад основного матеріалу. Українська революція 1917–1921 рр., з погляду формування та реформування державного механізму (зокрема – координаційної функції держави), а також підходів до організації цього процесу, умовно складається з двох періодів: 1) періоду Центральної Ради; 2) періоду гетьманату П. Скоропадського.

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».

Це знаходить підтвердження зокрема у тексті Універсалів Центральної Ради.

У І Універсалі було збережено наявний державний апарат, проте поставлено питання про його українізацію та переорієнтацію на Центральну Раду [2, с. 93–95]. Ю. З. Торохтій [1, с. 29] посилається на працю В. К. Винниченка, який щодо цього зазначав: «...Кожне село, кожна волость, кожна управа повітова чи земельна, яка стоїть за інтереси українського народу, повинна мати найтісніші

організаційні зносини з Центральною Радою. Там, де через якісь причини влада зосталась у руках людей, ворожих до українства, приписуємо нашим громадянам повести широку, дуже організацію та освідмлення народу, й тоді перевибирати адміністрацію» [3, с. 90].

Цей курс знайшов своє підтвердження і в тексті Декларації Генерального Секретаріату від 10 липня 1917 року: «Організація і освідмлення є перша, необхідна найголовніша підвалина дальшого будівництва. А наступним щаблем цього будівництва, заснованого на свідомості і організованості, є перебудова місцевої і загальної краєвої адміністративної влади: сільські, містечкові та волосні адміністративні органи, земські управи, повітові комісари, городські думи, губернські комісари, словом – вся організація влади може стати в органічний зв'язок з Центральною Радою тільки тоді, коли демократія, яка утворює ці органи, перебуває також у тісній зв'язку з Центральною Радою» [4, с. 30].

На підставі цього можна зробити висновок, що на початкових етапах періоду Центральної Ради адміністративно-правове регулювання координаційної функції держави характеризувалось орієнтацією на Центральну Раду та українізацією, і наслідком цього було проголошення у листопаді 1917 року III Універсалом Центральної Ради Української Народної Республіки.

Окрім власне утворення Української держави, також значна увага законодавців була зосереджена на питанні удосконалення окремих елементів державного апарату. Зокрема, у III Універсалі йшлося про проблеми місцевого самоврядування, встановлення тісних зв'язків між органами адміністративної влади на місцях та Центральною Радою [5, с. 21].

Це є ще одним підтвердженням того, що координаційна функція на цьому етапі реалізовувалася шляхом узгодження дій різних елементів державного апарату, зокрема й новоутворених, із Центральною Радою.

Ю. З. Торохтій виділяє такі проблеми, що врешті не дали змоги забезпечити нормальне функціонування місцевої адміністрації й самоврядування, і що, очевидно, не дозволило забезпечити адекватну координацію державних інституцій. По-перше, невизначеність системи інституцій, які мали заклати фундамент місцевої влади, адже поряд із органами місцевого самоврядування, успадкованими від Російської імперії, діяли губернські й повітові комісари Центральної Ради та т. зв. «органи революційної демократії». Як зазначає науковець, ці органи функціонували на власній розсуд, без механізму взаємодії й розмежування сфер впливу. Тобто координація їхньої діяльності не була забезпечена, незважаючи на те, що її важливість була передбачена у нормах Універсалів Центральної Ради. При цьому, згідно з дослідником, IV Універсал лише посилив безладдя, додавши нові суб'єкти державного апарату. По-друге, відсутність ресурсів для здійснення усіма елементами державного апарату своїх повноважень, наслідком чого було панування анархії та безладдя. Тобто, внаслідок відсутності координації між діями елементів державного апарату, кожен із них здійснював діяльність на власний розсуд. Натомість Центральна Рада, як суб'єкт, який повинен був забезпечувати координацію, не мав необхідних ресурсів для узгодження та спрямування дій таких елементів. По-третє, відсутність належної правової бази. Універсали Центральної Ради мали програмний характер, тобто лише декларували наміри Центральної Ради щодо подальших дій держави. Однак ці наміри не були підкріплені в адміністративно-правовому порядку, а розробка законів не просунулася далі проектного етапу. Саме тому координаційна функція не була нормативно забезпечена, і як наслідок, відбувся гетьманський переворот [1, с. 30–31].

За виокремленими Ю. З. Торохтієм проблемами можна прослідкувати значення належної координації державою інституцій, що забезпечують функціонування фундамен-

тальних для держави процесів. Те, що державна влада так і не змогла взяти під контроль усі державні інституції, призвело спочатку до анархії та безладдя, а потім – до державного перевороту. Координаційна функція не була нормативно забезпечена, тому відбувся гетьманський переворот.

Сам прихід до влади П. Скоропадського став подією, навколо якої точаться гострі дискусії. Подія, яка сталася 29 квітня 1918 р., безумовно є важливим етапом історії становлення вітчизняної державності. Того дня у Києві відкрився Всеукраїнський з'їзд хліборобів, скликаний Спілкою землевласників та українськими хліборобами-демократами. На з'їзді було запропоновано обрати Павла Скоропадського Гетьманом України. За підтримки великих землевласників, консервативно налаштованих офіцерські загони і німецькі окупаційні війська здійснили державний переворот, унаслідок якого був усунутий від влади уряд Центральної Ради [6, с. 72–73]. Доволі специфічно цей історичний момент коментував П. Гай-Нижник, зазначаючи, що «Українська держава забезпечувала право приватної власності, влада взяла курс на побудову ліберального капіталізму (за економічною сутністю) із значною долею державних монополій та впливовим прошарком великої буржуазії та земельних власників. Це була унітарна держава диктаторського типу із тимчасовим обмеженням демократичних свобод. Водночас Гетьманат був державою українського територіального націоналізму сучасного зразка (соборницька політика, українцями вважалися усі громадяни УД, незалежно від етнічного походження тощо), що базувався на основі українських консервативних традицій та ідеології. Гетьманська держава дістала визнання у понад 20-ти країн світу» [7].

У такий спосіб землевласники, розчаровані ідеями та діями (а подекуди – й бездіяльністю) Центральної Ради, фактично здійснили акт безпосереднього впливу на державну владу.

Наразі існують теорії щодо корупційної природи перевороту П. Скоропадського. Однак прийнятною є позиція відомого сучасного дослідника лобізму Т. С. Ярового, на думку якого переворот П. Скоропадського був не корупційною, а радше – лобістською дією. Серед іншого, вчений зазначає, що «такий державний переворот, безумовно, є прикладом радикального відстоювання своїх інтересів з боку понад 6 тис. «уповноважених представників», що формально представляли інтереси 7–8 млн селян-землевласників з 9 губерній України. З'їзд мав стати громадською опорою перевороту, слугувати підтвердженням легітимності, виборності нової влади перед широкими народними масами країни. Питання законності такого впливу лишається дискусійним, як і загалом питання законності будь-яких революційних подій» [6, с. 72–73].

Загалом оцінка сучасними дослідниками періоду гетьманату П. Скоропадського лишається неоднозначною. З одного боку, історики характеризують цей період як доволі хаотичний та конфліктний [4, с. 95].

Уже згадуваний Ю. З. Торохтій вкрай критично ставить до правового забезпечення тогочасної гетьманської України [1, с. 32].

Однак у прагненні до об'єктивності, маємо врахувати й позиції інших науковців, що відстоюють майже діаметрально протилежну позицію. Зокрема, в контексті цього дослідження, заслуговує окремої уваги висновок В. Думанського щодо поглядів П. Скоропадського з питання збереження України. Дослідник констатує, що на думку П. Скоропадського для збереження України важливі, насамперед, консолідація суспільства та налагодження ефективної роботи державного механізму [8].

Саме за час діяльності уряду П. Скоропадського в Україні було вперше врегульовано взаємовідносини держави з громадянами (шляхом ухвалення закону про громадянство), започатковано процес формування інституції 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 [9, с. 138].

У контексті цього означений період часу виділяється як порівняно з періодом перебування українських земель під владою Російської та Австро-Угорської імперій, так і від періоду УНР.

Згідно з вітчизняним істориком Р. Пирогом формування законодавчої бази функціонування державної служби дало змогу мінімізувати політизацію управлінських кадрів, особливо середньої ланки, уніфікувати структуру урядових установ, визначити обов'язки і права державних службовців, створити умови для їхнього кар'єрного зростання. Справжня координація заходів правового, організаційного та матеріального характеру забезпечила небачену в Україні ефективність інституту державної служби як важливого владно-управлінського інструменту розбудови держави [10, с. 123].

Якою мірою така захоплива оцінка є об'єктивною, стверджувати важко, оскільки результати роботи державної служби на менше, ніж півроку діяльності оцінити доволі складно.

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 [11].

Досягнення П. Скоропадського у цій сфері не підлягають сумніву. Однак немає підстав стверджувати, чи він просто не встиг сформувати правову систему, що забезпечувала б координаційну функцію держави, чи й не мав наміру це здійснити.

Окремі вітчизняні дослідники констатують, що ключові правові та організаційні підвалини функціонування режиму П. Скоропадським було сформовано вже впродовж перших 100 днів нової держави. Після цього процес не надто пригальмувався, але гетьманові просто забракло часу. З цього приводу Т. О. Подковенко констатує, що доба Гетьманату – це дійсно «період справжнього розвитку української державності» [12]. Характерно, що сам гетьман був дуже далекий від ейфористичної оцінки своєї діяльності на ниві державного будівництва [13, с. 99, 97, 120].

Значною мірою його «підтримують» і окремі сучасні історики та юристи. Зокрема, значна кількість дослідників періоду Гетьманату характеризують з огляду на конфлікт між місцевою адміністрацією та органами місцевого самоврядування [113, с. 95]. Також Ю. З. Торохтій відзначає, що ще однією проблемою Української Держави була відсутність належної правової основи [1, с. 32].

На підставі цього можна зробити висновок, про те, що період Гетьманату Павла Скоропадського не доцільно виділяти в окремий етап розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави, адже жодної еволюції досліджуваного інституту у цей період не відбулося.

До того ж етап Української Держави характеризується тими самими проблемами, що й період Української Народної Республіки. Тобто у період Гетьманату не було здійснено внесок у вдосконалення адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави на сучасних українських землях.

Отже, періоду Української Народної Республіки, як етапу розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави, притаманні такі ознаки:

1) зміст координаційної функції держави полягав в українізації елементів державного апарату, спрямуванні їхньої діяльності в інтересах Української Народної Республіки та узгодженні цих процесів із курсом, установленим Центральною Радою;

2) сукупність елементів державного апарату так і не була чітко сформованою, і як наслідок, поряд із органами місцевого самоврядування, успадкованими від Російської імперії, діли губернські й повітові комісари Центральної Ради та т. зв. «органи революційної демократії»;

3) невизначеність об'єктів координування обумовлювала анархію та свавілля у діяльності елементів державного апарату;

4) належна адміністративно-правова база координаційної функції держави не була прийнята, а правові приписи Центральної Ради щодо координування елементів державного апарату були прийняті у формі програм, тобто становили лише наміри щодо подальших дій.

У 1922 р. було утворено Союз Радянських Соціалістичних Республік, що обумовило зміну у підходах до визначення функцій держави.

Тобто, станом на початок XVIII ст. на українських землях діяло законодавство, спрямоване на подолання корупції. У майбутньому поступово, зокрема й у часи Гетьманської держави та в період українського державотворення (1917–1921 рр.), відбувалася конкретизація складів корупційних діянь та санкцій за їхнє вчинення. Утім, ще не йшлося про створення спеціалізованих антикорупційних інституцій.

У радянський період, зокрема протягом 1921–1960 рр., відбувається зміцнення панівного становища вищого партійного керівництва. Цим процесам властивий відверто класовий та антагоністичний характер, поєднаний із посиленням кримінально-правових санкцій, який при цьому супроводжувався ростом хабарництва та зловживань владою [14, с. 378–385].

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. Протягом усього періоду існування Української держави та її попередників, можна знайти лише поверхневі ознаки існування цієї функції.

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. Історія української Конституції Упоряд А.Г.Слюсаренко, М.В.Томенко. Київ: Право, 1997. 464 с.
3. Винниченко, В. К. Відродження нації В. К. Винниченко. Репринт. вид. Київ: Політвидав України, 1990 Ч. 1. 1990. 348 с.
4. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. *Держава і право України*. 1917–1920: Навч. посіб. Київ: Либідь, 1997. 208 с.
5. Хрестоматія з історії держави і права України. Том 2. Лютий 1917 р. 1996 р.: Навч. посіб. За ред. В.Д.Гончаренка. Київ: Ін Юре, 1997. 800 с.
6. Яровой Тихон Сергійович. Державне управління системою лобізму в Україні в інтересах громадянина, суспільства, безпеки держави. Дис. д-ра. наук з держ. управління. 25.00.01; 25.00.05. Київ: МАУП. 2020. 588 с.
7. Гай-Нижник П.П. Національно-визвольна боротьба і українське державотворення 1917–1922 рр. (до питання періодизації політичної історії України початку ХХ ст.) // Гілея. 2015. Вип. 92 (№ 1). С. 18–23.
8. Думанський В. Гетьманова наука. Уроки Скоропадського URL: <http://ar25.org/article/getmanovanauka-uroky-skoropadskogo.html>.

9. 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.
10. Пиріг Р. Українська гетьманська держава 1918 року: іст. Нариси. Руслан Пиріг; НАН України. Ін-т історії України. Київ, 2011. 336 с. URL: http://shron.chtyvo.org.ua/Pyrig_Ruslan/Ukrainska_hetm_derzhava_1918_roku_istor_narysy.pdf.
11. 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>.
12. Подковенко Т. О. Правові засади будівництва Української держави в період гетьманату П. Скоропадського. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2003. № 3–4. С. 50–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2003_3-4_12
13. Яневський Д. Проект «Україна», або Спроба Павла Скоропадського. Харків: Фоліо, 2010. 284 с.
14. Саблук С.А. Кримінально-правовий контроль злочинності в Україні у 1922–1960 рр.: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Хмельн. ун-т управл. та права; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2017. 476 с.