DOI: 10.32844/2222-5374-2020-106-4-1.06

УДК: 342.3

Лук'янова Г. Ю.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка»

КООРДИНАЦІЙНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ НА ЕТАПІ УКРАЇНСЬКОЇ РЕВОЛЮЦІЇ 1917–1921 РОКІВ

Статтю присвячено дослідженню становлення координаційної функції держави на етапі Української революції 1917–1921 років. За цей час, на полі державного будівництва найбільше встигли проявити себе Центральна Рада та останній гетьман України Павло Скоропадський. Саме на їх ролі у становленні координаційної функції держави в Україні зосереджується увага авторки. З'ясовано, що з точки зору формування та реформування державного механізму (у тому числі – координаційної функції держави), Українська революція 1917–1921 років умовно включає в себе два періоди: період Центральної Ради та період гетьманату П. Скоропадського. В контексті державотворення, період Центральної Ради ознаменувався, передусім, прийняттям чотирьох Універсалів та проголошенням Української Народної Республіки. 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. Авторка доводить, що з точки зору формування координаційної функції держави, розмежовувати періоди Центральної Ради та Гетьманату Павла Скоропадського недоречно. Виокремлено характерні ознаки періоду Української революції 1917–1921 років, як етапу розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави, до яких віднесено: українізацію елементів державного апарату; відсутність чіткого розмежування цих елементів; невизначеність об'єктів координування; відсутність належної адміністративно-правової бази координаційної функції держави, декларативність планів щодо її створення. Зроблено висновок, що висновок, про те, що розмежовувати періоди Центральної Ради та Гетьманату Павла Скоропадського як окремі етапи розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави, не доцільно. Протягом зазначеного періоду держава активно реформувалася, однак, можливо з огляду на коротку його тривалість, а можливо – з інших об'єктивних та суб'єктивних причин, кардинальних досягнень у контексті координаційної функції держави не спостерігалось. Більше того, етап Української Держави характеризується тими ж проблемами, що й період Української Народної Республіки.

Ключові слова: координація, координаційна функція держави, правове регулювання, адміністративно-правове регулювання, Українська Народна Республіка, Українська держава, Павло Скоропадський, Центральна Рада.

Актуальність теми. Проблематика державного будівництва завжди зберігає свою актуальність. За тисячоліття писаної історії, починаючи з прадавніх держав і закінчуючи сучасними державами та наддержавними утвореннями, продовжувалися дискусії щодо оптимального державного устрою, найкращого розподілу гілок влади, відбувалося невпинне реформування держав. Не лишалася осторонь цих процесів і українська земля. Починаючи з античних міст-держав на території північного Причорномор'я, і закінчуючи сьогоденням України, невпинним ланцюжком протягнулися по наших землях республіки, племінні союзи, князівства, королівства, гетьманати, монархічні та тоталітарні імперії. І в кожен конкретний період часу те чи інше місце серед функцій держави, посідала координаційна функція.

Початок XX століття став часом, сповненим надій на самобутню українську державність. Після важких років Першої світової війни, Російська та Австро-Угорська імперії впали під тягарем внутрішніх і зовнішніх суперечностей. І ряд народів, у тому числі – український, отримали шанс, збудувати власну державність.

Події 1917–1921 років на наших землях, сьогодні трактуються як Українська революція, або Національна революція українського народу. За цей час, на полі державного будівництва найбільше встигли проявити себе Центральна Рада та останній гетьман України Павло Скоропадський. Про їх роль у становленні координаційної функції держави в Україні та стан цієї функції у зазначений історичний період і йтиметься у нашому дослідженні.

Сучасний стан дослідження. Проблематика адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави набула незначного висвітлення у вітчизняній науці. Серед дослідників сучасного стану та історичного розвитку цієї функції, виділимо передусім тих, які аналізували близькі до передумов зародження та сучасного стану питання. Зокрема, щодо періодизації становлення і розвитку різноманітних елементів державного апарату, інших функцій держави, окремих напрямів державної діяльності тощо. До таких належать: О. Ф. Бермічева, В. І. Вишковська, Л. О. Воронько, М. Ф. Головченко, Н. В. Камінська, С. М. Коник, О. Л. Копиленко, О. М. Лощикін, О. А. Мельник, Н. М. Мельтюхова, О. М. Мороз, В. В. Мурза, Г. С. Одінцева, Т. О. Подковенко, Ю. З. Торохтій тощо. Проте, з огляду на відсутність детальних досліджень становлення координаційної функції держави та її адміністративно-правового регулювання в Україні періоду Української революції 1917–1921 років, доречно присвятити більше уваги цьому питанню.

Основний зміст. Українська революція 1917–1921 років, з точки зору формування та реформування державного механізму (у тому числі – координаційної функції держави), а також підходів до організації цього процесу, умовно включає в себе два періоди: період Центральної Ради та період гетьманату П. Скоропадського.

В контексті державотворення, період Центральної Ради ознаменувався, передусім, прийняттям чотирьох Універсалів та проголошенням Української Народної Республіки. Значення даного періоду у контексті розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави можна роз'яснити наступним чином: по-перше, відбулось утворення

Української держави на українських землях, що обумовило необхідність перегляду її функцій згідно тогочасних умов; по-друге, сутність координаційної функції держави була змінена в напрямку до українізації та переорієнтації на Центральну Раду; по-третє, координація здійснювалась у напрямку узгодження дій різних елементів державного апарату із так званими «органами революційної демократії». Це знаходить підтвердження зокрема у тексті Універсалів Центральної Ради.

У Першому Універсалі було збережено існуючий державний апарат, проте було поставлено питання про його українізацію та переорієнтацію на Центральну Раду [1, с. 93–95]. Ю. З. Торохтій [2, с. 29] посилається на працю В. К. Винниченка, який із даного приводу писав наступне: «...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]. Даний 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 слідуючим щаблем цього будівництва, заснованого на свідомості і організованості, є перебудова місцевої і загальної краюї 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, стоїть також у тісній зв'язку з Центральною Радою» [4, с. 30]. Із цього можемо зробити висновок, що на початкових порах 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.

Варто зазначити, що крім власне утворення Української держави, суттєва увага законодавцями була звернена на удосконалення окремих елементів державного апарату. Наприклад, 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 даному етапі реалізовувалась шляхом узгодження дій різних елементів державного апарату, у тому числі й новоутворених, із Центральною Радою.

Ю.З. Торохтій виділяє наступні проблеми, що врешті решт не дозволили забезпечити нормальне функціонування місцевої адміністрації й самоврядування, і що очевидно не дозволило забезпечити адекватну координацію державних інституцій [2, с. 30–31]:

1) Невизначеність системи інституцій, які мали закласти фундамент місцевої влади, адже поряд із органами місцевого самоврядування, успадкованими від Російської імперії, діяли губернські й повітові комісари Центральної Ради та так звані «органи революційної демократії». Як зазначає науковець, дані органи функціонували на власний розсуд, без

механізму взаємодії й розмежування сфер впливу. Тобто, координаційна функція не була забезпечена, не зважаючи на те, що її важливість була передбачена у нормах Універсалів Центральної Ради. При цьому, як відзначає дослідник, IV Універсал лише посилив безладдя, додавши нові суб'єкти державного апарату;

2) Відсутність ресурсів для здійснення 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. В свою чергу, Центральна Рада, як суб'єкт, який повинен був забезпечувати координацію, не мав необхідних ресурсів для узгодження та спрямування дій таких елементів;

3) Відсутність належної правової бази. Універсали Центральної Ради мали програмний характер, тобто лише декларували наміри Центральної Ради щодо подальших дій держави. Проте, дані наміри не були підкріплені у адміністративно-правовому порядку, а розробка законів не просунулась далі проектного етапу. Саме тому координаційна функція не була нормативно забезпечена, і як наслідок відбувся гетьманський переворот.

Доволі неоднозначною є оцінка сучасними дослідниками періоду гетьманату (існування Української держави П. Скоропадського). З одного боку, історики характеризують цей період з огляду на конфлікт між місцевою адміністрацією та органами місцевого самоврядування [4, с. 95]. Вже згадуваний Ю.З.Торохтій відзначає, що ще однією проблемою Української Держави була відсутність належної правової основи [2, с. 32].

Однак, у прагненні до об'єктивності, маємо врахувати й думку інших науковців, що відстоюють майже діаметрально протилежну позицію. Зокрема, в контексті нашого дослідження, заслуговує окремої уваги висновок В. Думанського стосовно поглядів П. Скоропадського з питання збереження України. Дослідник констатує, що на переконання П. Скоропадського для збереження України важливі, насамперед, консолідація суспільства та налагодження ефективної роботи державного механізму [6]. Саме 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. Коник зазначає, що визначення статусу, місця та ролі державної служби в ті часи відбувалося досить професійно. Варто відзначити, що такого змісту систематизація та впорядкованість інституту державної служби України відбувалося лише за добу Гетьманату П. Скоропадського [7, с. 138].

На переконання вітчизняного історика Р. Пирога, формування законодавчої бази функціонування державної служби дозволило мінімізувати політизацію управлінських кадрів, особливо середньої ланки, уніфікувати структуру урядових установ, визначити обов'язки і права державних службовців, створити умови для їх 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 [8, с. 123].

Крім того, варто зауважити, що 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 [9].

Численні 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 наполягає, що доба Гетьманату – це дійсно «період справжнього розвитку української державності» [10]. Характерно, що сам гетьман був дуже далекий від ейфористичної оцінки своєї діяльності на ниві державного будівництва [11, с. 99, 97, 120]. Ймовірно, такий скромності у оцінці власних результатів варто було б повчитися сучасним політикам та державним службовцям.

Висновки. Якщо стосовно діяльності Центральної Ради більшість дослідників сходиться в низькому рівні реформування державного устрою порівняно з Російською Імперією, то період Гетьманату (або період Української держави П. Скоропадського) доволі неоднозначно характеризується, з огляду на суперечливі результати організаційної роботи гетьмана та його оточення.

В цілому, періоду Української революції 1917–1921 років, як етапу розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави, притаманні наступні ознаки:

1) сутність координаційної функції держави полягала в українізації елементів державного апарату, спрямуванні їх діяльності в інтересах Української Народної Республіки та Гетьманату;

2) перелік елементів державного апарату не був чітко визначеним, тому поряд із органами місцевого самоврядування, успадкованими від Російської імперії, діяли нові органи, що тільки утворювалися;

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

4) належна адміністративно-правова база координаційної функції держави так і не була сформована, а більшість правових приписів Центральної Ради та Гетьмана щодо координування елементів державного апарату мали форму програм, тобто становили лише наміри щодо подальших дій.

Із цього можемо зробити висновок, про те, що розмежовувати періоди Центральної Ради та Гетьманату Павла Скоропадського як окремі етапи розвитку адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави, не доцільно. Протягом зазначеного періоду держава активно реформувалася, однак, можливо з огляду на коротку його тривалість, а можливо – з інших об'єктивних та суб'єктивних причин, кардинальних досягнень у контексті координаційної функції держави не спостерігалось. Більше того, етап Української Держави характеризується тими ж проблемами, що й період Української Народної Республіки. Тобто, хоча у

період гетьманату більше активно відбувалися державотворчі процеси, вести мову про визначний внесок у вдосконалення адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави у 2018 році дещо некоректно.

Подальшої уваги дослідників заслуговує питання закономірностей історичного розвитку української державності, у тому числі – в контексті реалізації координаційної функції держави, в умовах зовнішнього тиску на державу та відсутності внутрішньої консолідації українського народу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Історія української Конституції / Упоряд А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. К.: Право, 1997. 464 с.
2. 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.
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. К.: Либідь, 1997. 208 с.
5. Хрестоматія з історії держави і права України. Том 2. Лютий 1917–1996 р.: Навч. посіб. / За ред. В. Д. Гончаренка. К.: Ін Юре, 1997. 800 с.
6. Думанський В. Гетьманова наука. Уроки Скоропадського. URL: <http://ar25.org/article/getmanovanauka-uroky-skoropadskogo.html>.
7. 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.
8. Пиріг Р. Українська гетьманська держава 1918 року : іст. Нариси; НАН України. Ін-т історії України. Київ, 2011. 336 с.
9. Кудлай О. Б. Законотворча діяльність українських урядів доби гетьмана П. Скоропадського в галузі освіти і культури (за матеріалами газети «Державний Вістник») / О. Б. Кудлай // Гетьманат Павла Скоропадського: історія, постаті, контрверсії : [матеріали Всеукр. наук. конф., 19–20 трав. 2008 р.]. URL: <http://coollib.com/b/256112/read>.
10. 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.
11. Яневський Д. Проект «Україна», або Спроба Павла Скоропадського / Данило Яневський. Харків : Фоліо, 2010. 284 с.

H. Lukianova

COORDINATION FUNCTION OF THE STATE AT THE STAGE OF UKRAINIAN REVOLUTIONS OF 1917–1921

The article is devoted to the study of the formation of the coordination function of the state at the stage of the Ukrainian revolution of 1917–1921. During this time, the Central Rada and the last Hetman of Ukraine Pavlo Skoropadskyi managed to prove themselves the most in the field of state building. The author's

attention is focused on their role in the formation of the coordination function of the state in Ukraine. It was found that from the point of view of formation and reform of the state mechanism (including the coordination function of the state), the Ukrainian revolution of 1917–1921 conditionally includes two periods: the period of the Central Rada and the period of Hetman P. Skoropadsky. In the context of state formation, the period of the Central Rada was marked, first of all, by the adoption of the four Universals and the proclamation of the Ukrainian People's Republic. During the activity of P. Skoropadsky's government in Ukraine the relations of the state with citizens were settled for the first time (by passing the law on citizenship), the process of formation of the institute of civil service was started. The author argues that from the point of view of forming the coordination function of the state, it is inappropriate to distinguish between the periods of the Central Rada and the Hetmanate of Pavel Skoropadsky. The characteristic features of the period of the Ukrainian revolution of 1917–1921 as a stage of development of administrative and legal regulation of the coordination function of the state are singled out, which include: Ukrainization of elements of the state apparatus; lack of clear demarcation of these elements; uncertainty of coordination objects; lack of proper administrative and legal basis for the coordination function of the state, it was the declarative of plans for its creation. It is concluded that the conclusion that it is not expedient to distinguish the periods of the Central Rada and the Hetmanate of Pavlo Skoropadsky as separate stages of development of administrative and legal regulation of the coordination function of the state. During this period, the state was actively reformed, however, perhaps due to its short duration, and perhaps for other objective and subjective reasons, no cardinal achievements in the context of the coordination function of the state were observed. Moreover, the stage of the Ukrainian State is characterized by the same problems as the period of the Ukrainian People's Republic.

Keywords: coordination, coordination function of the state, legal regulation, administrative and legal regulation, Ukrainian People's Republic, Ukrainian state, Pavlo Skoropadsky, Central Rada.