

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.40>

ОСОБЛИВОСТІ ЗАРОДЖЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КООРДИНАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ ІСТОРИКО–ПРАВОВОГО АНАЛІЗУ ПЕРІОДУ КИЇВСЬКОЇ РУСІ

Лук'янова Г.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»,
ORCID: 0000-0003-1109-9299
lukianova@ukr.net*

Лук'янова Г. Особливості зародження та формування інституту адміністративно–правового забезпечення координаційної функції держави в контексті історико–правового аналізу періоду Київської Русі.

Наукова стаття присвячена визначенню змісту та особливостям зародження, формування інституту адміністративно–правового забезпечення координаційної функції держави шляхом здійснення історичного та правового аналізу доби Київської Русі. 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 Київської Русі. Акцентовано про наявність фрагментарних досліджень та публікацій, які присвячені окремим проблемам координаційної функції держави. Зазначено, що протягом усього періоду існування Української держави та її попередників можна знайти лише поверхневі ознаки наявності цієї функції. Сам термін «координація» до радянського періоду взагалі не застосовувався на законодавчому рівні. Лише із проголошенням Україною незалежності координаційна функція почала частіше замінювати субординаційну. 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. Історична відсутність спеціалізованих суб'єктів протидії корупції на сучасних територіях нашої держави були причиною, так само і відсутності потреби в адміністративно–правовому забезпеченні координації суб'єктів протидії корупції.

Наразі в Україні функціонує система спеціалізованих суб'єктів протидії корупції, а їхня координація перманентно.

Ключові слова: держава, незалежність, державний апарат, право, історія, законодавство, координація, координаційна функція, адміністративно–правове регулювання, компетенція, органи публічної влади, період Київської Русі, військова демократія, місцеве управління, адміністративні суди, сільська територіальна община, історичний період, антикорупційні інституції, державно–управлінські відносини.

Lukianova H. 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 Kyivan Rus.

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 era of Kyivan Rus. 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 the birth, the formation of the institute of administrative and legal support of the coordination function of the state of the Kyivan Rus' era. Emphasis is placed on the presence of fragmentary studies and publications devoted to specific problems of the coordination function of the state. It is noted that during the entire period of existence of the Ukrainian state and its predecessors, only superficial signs of this function can be found. The term «coordination» was not used at the legislative level before the Soviet period. Only with Ukraine's declaration of independence, the coordination function began to replace the subordinate function more often. 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.

The historical lack of specialized anti-corruption entities in the modern territories of our country was the reason, as well as the lack of need for administrative and legal coordination of anti-corruption entities.

Currently, a system of specialized anti-corruption entities operates in Ukraine, and their coordination is permanent.

Key words: state, independence, state apparatus, law, history, legislation, coordination, coordination function, administrative and legal regulation, competence, public authorities, period of Kyivan Rus, military democracy, local administration, administrative courts, rural territorial community, historical period, anti-corruption institutions, state-management relations.

Постановка проблеми. Об'єктом дослідження є правовий та історичний розвиток інституту адміністративного законодавства про узгодження дій між різними елементами державного апарату, за допомогою чого можна встановити відповідні закономірності координаційної функції держави в умовах обрання Україною шляху суверенної і незалежної держави та проголошення демократичних і гуманістичних принципів як основоположних у своєму функціонуванні.

Стан опрацювання цієї проблематики є актуальним питанням, оскільки 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. Вагомим є розуміння генезису адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави на території сучасної України.

Метою статті є дослідження змісту та особливостей зародження, формування інституту адміністративно-правового забезпечення координаційної функції держави шляхом здійснення історичного та правового аналізу доби Київської Русі, враховуючи спадковість правових явищ, яка залежить від динаміки суспільного розвитку та має наслідки у прийнятті того чи іншого нормативного акта, внесенні змін і доповнень. Без вивчення історичних процесів адекватна оцінка передумовам зародження та сучасного стану адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави є неможливою.

Виклад основного матеріалу. Україна пройшла непростий історично – правовий шлях до незалежності й формування власного самостійного державного апарату, саме тому досвід попередніх поколінь повинен враховуватися в усіх сферах, зокрема і в адміністративно-правовій. Особливості зародження та сучасного стану адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави є недостатньо дослідженими категоріями у науковій літературі. А в майбутньому, лише якісне розуміння усіх переваг та недоліків реального стану адміністративно-правового регулювання координації суб'єктів протидії корупції буде передумовою успішної реалізації антикорупційної реформи в Україні.

Установити ретроспективу адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави дозволяє хронологічний підхід та проведення одночасного аналізу історії та права, попередньо розділивши хронологічні етапи досліджуваної тематики.

Оскільки це питання безпосередньо не досліджувалось у вітчизняній науці, серед науковців виділимо передусім тих, які аналізували близькі до передумов зародження та сучасного стану адміністра-

тивно-правового регулювання координаційної функції держави питання. Зокрема, щодо періодизації становлення і розвитку різноманітних елементів державного апарату, інших функцій держави, окремих напрямів державної діяльності тощо. Такими дослідниками є: О.Ф. Бермічева, В.І. Вишковська, М.Ф. Головченко, О.О. Джураєва, В.Б. Дзюндзюк, Н.В. Камінська, О.М. Лощикін, О.А. Мельник, Н.М. Мельтюхова, О.М. Мороз, В.В. Мурза, Г.С. Одінцова, Ю.З. Торохтій тощо. Чимало дослідників відзначають, що саме у функціях держави відображається історія її становлення та розвитку [1, с. 46-47; 2, с. 84], проте жоден із зазначених учених не розглядав безпосередньо передумови зародження та сучасний стан адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави.

Відомо, 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, але 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 [3, с. 13-14].

Фактично органи публічної влади до XIX ст. у сучасному розумінні не існували, а окремі установи та організації, що діяли від імені та в інтересах держави, успішно функціонували не одне століття до цього, відповідно і 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.

Враховуючи вище зазначені передумови та ряд інших історичних та правових подій, вважаємо, що початковим етапом зародження координаційної функції держави варто називати період Київської Русі, як першої форми української державності. Найважливішим елементом будь-якої культури, найвищим показником рівня будь-якої цивілізації є її правова система, це стосується і давньоруського суспільства.

Як зазначають історики, в Київській Русі був відсутній державний апарат у сучасному розумінні. На початкових етапах існування цієї держави роль органів управління виконувала система, що збереглася від військової демократії і виконувала адміністративні, фінансові та інші функції, проте з часом вона була замінена двірцево-вотчинною системою управління.

Такий механізм характеризувався поділом князівств на волості та погости; місцеве управління в містах князі здійснювали через посадників, які були представниками князя; адміністративні та судові функції в містах виконували також княжі тіуни, вірники, мечники, отроки; органом самоуправління була – сільська територіальна община; влада князя і його адміністрації поширювалася на міста та населення земель, які не були зайняті боярами, і відповідно боярські вотчини звільнялися від князівської юрисдикції [4, с. 38].

Можемо стверджувати, що існування різноманітних елементів, які можна визначити як елементи державного апарату, обумовлювало необхідність установаження взаємозв'язків між ними та координації їхньої діяльності; кожен із елементів був наділений винятковою компетенцією, що свідчить про те, що дії кожного із них були узгодженими; наявність державного апарату та безконфліктна узгодженість діяльності його елементів, є ознакою притаманності тогочасній державі координаційної функції.

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 устава й уставні грамоти. Однак «Руська Правда» містила норми передусім кримінального, спадкового, торгівельного і процесуального законодавства, а княжі устава й уставні грамоти встановлювали правові основи взаємовідносин держави і церкви. Тобто координація функціонування державним апаратом на законодавчому рівні фактично не здійснювалася.

Період Київської Русі як перший етап зародження координаційної функції держави на українських землях характеризується наступними ознаками:

1) зародження та реальне існування координаційної функції держави, що виявлялось в існуванні різноманітних елементів державного апарату, кожна із складових якого була наділена винятковою компетенцією та характеризувалась узгодженістю діяльності з іншими елементами;

2) відсутність адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави.

Після розпаду Київської Русі вище проаналізована система була фактично перенесена на удільні князівства. Незважаючи на те, що кожне із них характеризувалося різними рівнями розвитку, двірцево-вотчинна система управління набула свого піднесення, і в подальшому суттєво удосконалилася.

На українських землях набула досить високого рівня розвитку система місцевого управління, влада поділялася на адміністративну, військову та судову гілки. На частину посад призначав князь – тисяцькі й посадники (джерела адміністративної, військової та судової влади), воєводи й волостелі (джерела адміністративної, військової та судової влади в межах своєї компетенції, тобто в межах волості), а в сільських общинах старости були виборною посадою [3, с. 14].

Однак, незважаючи на вищезазначені особливості, суттєвих змін у розвитку координаційної функції держави в зазначений період не відбулось, і вона була цілком тотожною до свого стану часів Київської Русі. Адміністративно-правове регулювання цього інституту ще також не було сформованим. 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.

Отже, 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 характеризувалась узгодженістю діяльності з іншими елементами, проте адміністративно-правове регулювання координаційної функції держави ще не здійснювалося. У цей час виникли перші приклади корупційних, військових, державних злочинів, хоча очевидно, що із сучасним їх змістом вони мали не так багато спільних рис.

Саме цей історичний період став передумовою надалі у XIV–XVII ст.ст. – фактичного формування адміністративно-правового регулювання координаційної функції держави, у XVI–XVIII ст.ст. – запровадження на адміністративно-правовому рівні розподілу влади на три гілки, у XVIII –XIX ст.ст. – виникнення перших проявів протидії корупції на сучасних українських землях, а також прийняття перших нормативно-правових актів, спрямованих на протидію корупції, у 1917–1921 рр. – змістовно координаційна функція 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, у 1923–1991 рр. – відбулося закріплення координаційної функції держави на законодавчому рівні, зокрема у встановленні рівноправного партнерства усіх її учасників, з 1991 р. – дотепер відбувається переформатування субординаційних зв'язків елементів державного апарату координаційними, 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.

Протягом кожної історичної епохи із приходом нових політичних сил, зміною правового статусу держави та її територій, змінами у міждержавних відносинах тощо, можуть змінюватись і функції держави, зокрема як їхня сутність, так і перелік.

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.

Координаційна функція держави – це рівень прояву державного впливу у суспільних відносинах та основний напрям діяльності держави, який полягає: по-перше, в узгодженні дій між різними елементами державного апарату; по-друге, в узгодженні дій між державним апаратом та не владними суб'єктами суспільної системи; по-третє, в упорядкуванні суспільних та державно-управлінських відносин, спрямуванні їх на досягнення спільних цілей або інтересів, за якого використовується не метод прямого імперативного управління, а узгоджуються дії відносно чи повністю рівних суб'єктів на основі врахування спільних інтересів та/або компетенції, відповідно до принципу прямування до ідеальної результативності.

Висновки. Очевидно, що сучасний низький рівень уваги до координаційної функції держави передусім обумовлений її історичним розвитком. Здійснюючи детальний історично – правовий аналіз можна знайти лише поверхневі ознаки існування цієї функції, наявні підстави стверджувати про багатовіковий шлях еволюції координаційної функції держави, і лише на сучасному етапі вона набуває більш чітких ознак та перетворюється у менш дискусійну категорію. Історична відсутність спеціалізованих суб'єктів протидії корупції на сучасних територіях нашої держави були причиною, так

само і відсутності потреби в адміністративно-правовому забезпеченні координації суб'єктів протидії корупції.

Наразі в Україні функціонує система спеціалізованих суб'єктів протидії корупції, а їхня координація перманентно.

Список використаних джерел:

1. Головченко М.Ф. Культурна функція сучасної держави: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 Міжнар. гуманітар. ун-т. Одеса, 2015. 190 с.
2. Мурза В.В. Історико-правова характеристика становлення та розвитку наглядової функції держави Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 2. С. 83–90.
3. Торхтій Ю.З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 Харків, 2005. 218 с.
4. Музиченко П. Історія держави і права України: Навч. посібник. 3-е вид. Київ: Знання, 2001. 429 с.