

Рецензія

офіційного рецензента, декана факультету права та публічного управління Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського, кандидата наук з державного управління, доцента, Заслуженого юриста України Яременка Олександра Івановича на дисертаційну роботу Кушка Ігоря Сергійовича «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.)», подану на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 28 – «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування».

1. Обґрунтування вибору теми дослідження.

Розбудова України як держави зумовила підвищений інтерес до історії становлення, функціонування органів державної влади, організації державної служби та механізмів державного управління. Проте, у переважній більшості наукових досліджень, присвячених становленню та розвитку української державності, розбудові Української Народної Республіки ці події розглядаються з позиції історичної чи політичної науки, а не через призму сфери публічного управління та адміністрування.

Сучасна держава, як колись Українська Народна Республіка доби Директорії, формує нову систему органів державного управління та органів місцевого самоврядування в умовах зовнішньої агресії. Сьогодення дуже подібне до періоду Директорії УНР. Помітним є прагнення українського народу до самоутвердження та самореалізації як нації, боротьба за збереження та розбудову незалежної національної держави, пошук нових моделей функціонування державної влади. Нестабільною є сфера соціально-економічного та політичного розвитку держави, а економіка України пристосовується до роботи в умовах воєнного стану. З наведеного стає очевидним, що досвід функціонування органів державної влади доби Директорії УНР доцільно врахувати при обранні соціальних, політичних та державних засад сучасної української держави.

2. Оцінка змісту дисертації, її завершеності в цілому і оформлення.

Дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, висновків, списку

використаних джерел та дев'яти додатків. Загальний обсяг роботи складає 238 сторінок друкованого тексту: 174 сторінок основного тексту, 6 рисунків, 3 таблиці, список використаних джерел із 380 найменувань, у тому числі іноземною мовою – 1.

У вступі обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено її об'єкт і предмет, хронологічні межі та територіальні рамки дослідження, зв'язок з науковими програмами, планами, темами, мету, завдання і методи дослідження, наукову новизну дослідження, практичне значення одержаних результатів і їх апробацію.

Об'єктом дисертаційного дослідження є розбудова держави, державотворчі процеси, формування та функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування доби Української революції 1917 – 1920 рр.

Предметом дослідження – структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.). Дисертаційне дослідження охоплює період від 13 листопада 1918 р. по листопад 1920 р.

Територіальні рамки дослідження визначені відповідно до розгляду дисертаційної проблеми та включають адміністративно-територіальний поділ території Наддніпрянської України у відповідний період.

Методологія дослідження ґрунтується на поєднанні структурно-функціонального аналізу, порівняльно-правового методу, методу системності, структурно-функціонального методу, аналізу документів та порівняльного методу. Використання цих методів дало можливість здобувачу об'єктивно та повно дослідити структуру та організацію державного управління в період Директорії УНР. При написанні дисертаційної роботи автор дотримувався принципів історизму, системності, науковості та верифікації.

У першому розділі розглянуто джерельну базу дисертаційного дослідження, зроблено огляд наукових публікацій, визначено теоретико-методологічні засади дослідження. Автор акцентує увагу на тому, що інтерес українських істориків держави та права, а також науковців публічного управління та адміністрування до історії розвитку та становлення української державності зріс з проголошенням незалежності нашої держави в 1991 р. Новий етап у дослідженні подій Української революції розпочався у 1917 – 1920 рр., що зумовлено доступом

українських науковців до наукових досліджень української діаспори та до архівів, які були засекречені в період радянської окупації території України. Документи та матеріали, що становлять джерельну базу дисертації автор розділив на групи: нормативно-правові документи політико-правового характеру; архівні матеріали; збірники документів; мемуари; періодичні видання. Проведено глибокий аналіз кожної з цих груп.

В історіографії проаналізовано висвітлення у наукових дослідженнях питання структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності доби Директорії УНР. Визначено три категорії наукових праць: опубліковані за кордоном істориками та правознавцями української діаспори й колишніми державними службовцями, що безпосередньо брали участь в організації органів державної влади доби Директорії Української Народної Республіки; написані істориками та правознавцями радянського періоду; сучасні дослідження української революції 1917 – 1920 р., історії держави та права України та історії державного управління як складової науки публічного управління та адміністрування.

У другому розділі досліджено структуру і повноваження вищих та центральних органів державної влади Української Народної Республіки доби Директорії. Автор довів, що чітка структурована система органів законодавчої та виконавчої влади у добу другої Української Народної Республіки кінця 1918 р. – кінця 1920 р. була відсутня. Обґрунтовано, що до вищих та центральних органів влади відносилися Директорія, Конгрес Трудового народу України та Рада Народних Міністрів, але влада між ними не розмежовувалася, що призвело до самоліквідації комісій Трудового конгресу.

Заслужують на увагу дослідження Кушком І.С. повноважень Директорії, яка намагалася розробити свій власний політичний курс, не схожий на періоди Центральної Ради та Української держави. Здобувач звертає увагу, що формування та становлення органів виконавчої влади стало одним із важливих завдань Директорії. На роботу уряду покладалося вирішення багатьох політичних кроків, що охоплювали різні сфери життя, а саме правовий статус та повноваження органів державної влади, а також розбудову вертикалі та структури органів влади.

Директорія мала необмежені повноваження тому постійно втручалася у роботу виконавчої влади чим довела свою неефективність.

Кушко І.С. проаналізував причини, з яких Директорії так і не вдалося розбудувати ефективну систему органів місцевого самоврядування:

- не враховувалася політична думка населення (громадяни не підтримували політику Директорії);
- відбувся розкол політичної верхівки;
- не вистачало фахових державних службовців (відбувався саботаж розбудови органів місцевої влади, призначалися на посади неблагонадійні елементи);
- частина високоосвіченого населення не мала права бути обраними в органи місцевого самоврядування (поміщики, капіталісти);
- законодавча політика Директорії в розбудові органів місцевої влади була непослідовною, що призводило до суперечностей між військовою і цивільними адміністраціями.

Важливою віхою у становленні українського парламентаризму автор вважає діяльність Конгресу Трудового народу у 1919 р. Проведено детальний аналіз організаційно-правового статусу Конгресу Трудового народу Української Народної Республіки доби Директорії, його функцій та повноважень, а також визначено його місце в структурі державної влади.

Здобувач доводить, що Конгрес формувався за куріальною системою з певних категорій суспільних груп та визначеною кількістю депутатів від адміністративно-територіальних одиниць. Заслуговує на увагу твердження автора, що Конгрес Трудового народу УНР був передпарламентом, який зафіксував структуру державної влади та прийняв важливі нормативно-правові документи, які стали основою для розбудови державних органів та вертикалі влади в УНР доби Директорії. Автор вважає, що скликання Конгресу було спробою запровадження традиції демократичної парламентської республіки в системі державного будівництва Української Народної Республіки.

Обґрунтовано, що Конгрес Трудового народу України, як законодавчий орган, не вирішив свого прямого завдання. У закони закладалися протиріччя між різними гілками влади, що спонукало до політичних суперечностей. Не було

відновлено Конституцію УНР часів Центральної Ради та не було створено комісії для розроблення нової конституції.

Опрацювання архівних матеріалів по темі дослідження дає підстави здобувачу стверджувати, що Рада Народних Міністрів, як орган виконавчої влади УНР, повинна була формуватися міжпартійною коаліцією, але фактично це залежало від розстановки політичних сил у державі. Увесь час Рада Міністрів існувала під впливом зовнішньополітичного фактору, на території республіки увесь час йшла війна, що позначилося на роботі уряду. Через втрату території Української народної республіки уряд виїхав за кордон, де продовжив свою діяльність.

Підводячи підсумок другого розділу, Кушко І.С. робить науково обґрунтований висновок, що за період існування Української народної республіки доби Директорії так і не було прийнято законопроекту, в якому прописувався би правовий статус Ради Міністрів, а також були б розмежовані повноваження між виконавчою і верховною владою. Робота уряду була під постійним впливом Директорії, постійна зміна складу урядів і керівників призводило до незлагодженої та послідовної політики у розбудові державних органів влади, кожен новий уряд пропонував свій політичний курс, що стосувалося зміни офіційної політичної стратегії. У підсумку це негативно позначалося на роботі органу виконавчої влади.

Дослідження Кушком І.С. організаційно-правового статусу органів державної влади, які діяли в період Директорії мають неабияку цінність, оскільки можуть допомогти сучасній Україні у формуванні стабільної та демократичної системи управління. Розуміння викликів, з якими стикалися органи влади під час Директорії, допоможе уникнути подібних помилок та зміцнити державні інституції.

У третьому розділі розглянуто адміністративно-територіальний устрій Української Народної Республіки. Характеризуючи структуру та повноваження органів місцевого самоврядування періоду Директорії, автор дійшов висновку, що розбудова цих органів відбувалася у два етапи:

- 1) побудова за «трудовим принципом»: поєднавши державну владу з органами місцевої влади через конгреси і ради трудового населення, частина

політичної верхівки відкинула «трудовий принцип», звинувативши Директорію в більшовизації;

2) було залишено адміністративно-територіальну структуру Української держави доби П. Скоропадського, при якій органи місцевої влади склалися з губернського, повітового, волосного, сільського комісарів.

Доведено, що на початковому етапі розбудови органів місцевого самоврядування за основу було взято «трудовий принцип», але він не був впроваджений через складну внутрішньополітичну ситуацію та вторгнення на територію республіки військ Антанти та Радянської Росії. Встановлено, що місцеву виконавчу владу уособлювали губернські, повітові, волосні та сільські комісари, після скасування яких були введені посади начальника повіту й губернії, сільського старости та сільського десятського. У прифронтових районах діяло Цивільне управління.

Науковим доробком автора є визначення правового статусу, функцій та повноважень органів місцевого самоврядування. Автор стверджує, що в Українській Народній Республіці доби Директорії не була реформована система адміністративно-територіального устрою Української Народної Республіки. Система органів місцевого самоврядування частково базувалася на системі земств, що було притаманно ще періоду перебування українських земель у складі російської імперії та системи рад як більшовицько-радянського підходу до формування місцевої влади.

З ухваленням Акту злуки Західноукраїнської Народної республіки та Української Народної Республіки в січні 1919 р. суттєвих змін в адміністративно-територіальному устрою не відбулося. Територія республіки була розділена на західну та східну область, а до реального оновлення територіального устрою, формування структури місцевих органів публічного управління влада так і не дійшла. Директорія так і не спромоглася поширити владу на усю територію.

Висновки дисертаційної роботи обґрунтовані, коректні та впливають з викладеного матеріалу.

Список використаних джерел свідчить про те, що під час виконання дисертаційної роботи автор проаналізував архівні матеріали та результати

наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних вчених за досліджуваною проблематикою.

Логіка викладання матеріалу у дисертаційній роботі корелюється з об'єктом, предметом і обраними методами дослідження. Це дозволило здобувачу сформулювати підґрунтя з наукових підходів, які лягли в основу його наукових розвідок. Для дисертації характерна системність та ясність викладення матеріалу, вміння виділити суттєві моменти, чітка їх аргументація.

Дисертація є завершеною науковою працею, а її оформлення відповідає вимогам «Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії» (постанова Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44), та наказу Міністерства освіти і науки України від 12.01.2017 р. № 40 «Про затвердження вимог до оформлення дисертації».

3. Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконувалось у рамках науково-дослідної теми кафедри публічного управління та адміністрування Вінницького державного університету імені Михайла Коцюбинського «Теоретико-методологічні та практичні аспекти публічного управління суспільними процесами в Україні» (0122U000282).

4. Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків, рекомендацій, сформульованих у дисертації.

Розроблені автором і викладені у дисертації наукові положення, висновки та рекомендації мають високий рівень обґрунтованості. Дисертантом опрацьовано значну кількість літературних джерел як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Здобувач критично осмислює здобутки науковців, висловлюючи власну думку, що свідчить про його високу наукову культуру.

Обґрунтованість наукових положень, висновків і рекомендацій забезпечується коректним використанням синергетичного підходу, методології сучасної науки у сфері публічного управління та адміністрування, методів дослідження, характерних для історії, політології, юриспруденції. Використання цих методів дозволило автору об'єктивно та повно дослідити структуру та організацію державного управління в період Директорії УНР.

5. Основні наукові результати, одержані автором, та їх новизна.

Основні наукові результати дослідження апробовані на всеукраїнській науково-історичній краєзнавчій конференції, міжнародній науково-практичній конференції, круглому столі. За результатами дисертаційного дослідження опубліковано 15 наукових праць, у тому числі 5 статей у фахових виданнях України, 1 стаття у науковому періодичному виданні Чеської Республіки.

Дисертант отримав наступні результати:

- уперше проведено комплексне дослідження структури органів влади та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР (1918 – 1920 рр.), досліджено структуру вищих, центральних органів влади та органів місцевого самоврядування Української Народної Республіки доби Директорії як системи публічного адміністрування цього періоду;

- розширено знання щодо бачення тодішньою владою моделі державного устрою держави, шляхів виходу зі складної внутрішньополітичної та зовнішньополітичної кризи, напрямків реформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- доповнено сучасні підходи щодо бачення місця Директорії Української Народної Республіки в державотворчих процесах України, знання щодо організаційно-правового статусу вищих, центральних, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування доби другої УНР;

- узагальнено наукові знання щодо організаційно-правового статусу та організації управлінської діяльності Директорії, Ради Народних Міністрів та Конгресу Трудового народу України;

- з'ясовано особливості нормотворчої діяльності центральних органів влади Української Народної Республіки; проаналізовано вплив Директорії УНР як тимчасового революційного органу державної влади на центральні органи державної влади;

- показано порушення системи публічного адміністрування в УНР доби Директорії через відсутність чіткого розподілу повноважень та координації між центральними органами влади, протиріччями між військовими та цивільними адміністраціями;

- з'ясовано особливості трансформації розуміння політичною та державною елітою системи організації центральних органів влади та органів місцевого

самоврядування, що завершилося розробкою нової Конституції республіки як конституційної основи нової структури влади та державно-управлінської діяльності доби Директорії УНР.

6. Практичне значення одержаних результатів.

Практичне значення отриманих результатів полягає у тому, що викладені в дисертаційному дослідженні узагальнені положення, висновки і рекомендації можуть бути використаними у:

- у навчальному процесі – для викладання навчальних дисциплін, у підготовці відповідної навчально-методичної літератури для студентів, а також в освітньому середовищі навчальних закладів. Наведенні наукові факти щодо функціонування органів публічної влади Директорії УНР доповнять загальну історію функціонування органів державної влади, формування, формування системи публічного управління та забезпечення місцевого самоврядування України. Представленні дослідником архівні матеріали, офіційні документи та спогади тогочасників в утвердженні незалежності та державності УНР часів Директорії будуть й надалі використовуватися у висвітленні проблем міста. Довідки впровадження видані Вінницьким державним педагогічним університетом імені Михайла Коцюбинського та Комунальним закладом вищої освіти «Вінницький гуманітарно-педагогічний коледж»;

- науково-методична роботи – матеріали дисертаційного дослідження використовуються при під час проведення тематичних екскурсій, присвячених розташуванню у Вінниці урядових установ Української Народної Республіки доби Директорії. Цінність для музею також мають документи архівів, які висвітлюють період перебування у місті урядових установ УНР та які були введені до наукового обігу дослідником. Довідки виданні Комунальним закладом «Музей Вінниці» та Вінницьким обласним краєзнавчим музеєм.

- науково-дослідницькій роботі – матеріали дисертації можуть бути використанні при реалізації державної політики у сфері архівної справи та реалізації науково-методичних завдань. Довідка видана Державним архівом Вінницької області.

7. Дотримання академічної доброчесності.

За результатами вивчення тексту дисертації, наукових публікацій Кушка І.С., а також звіту про перевірку тексту дисертаційної роботи за допомогою онлайн сервісу перевірки на плагіат Unicheck, порушень академічної доброчесності не встановлено. Елементи фальсифікації чи фабрикації тексту в роботі відсутні. При використанні ідей, підходів, висновків, наукових результатів і фрагментів текстів інших дослідників наведено коректні посилання на відповідні джерела.

8. Дискусійні положення та зауваження до змісту дисертації.

На наш погляд, у роботі здобувача є певні аспекти, які залишились або поза межами уваги, або поза межами тексту дисертаційної роботи.

До таких питань належать наступні:

- у першому розділі більше уваги потрібно було б приділити аналізу праць сучасних українських науковців;
- у другому розділі мало приділено питанню взаємодії органів державної влади УНР та ЗУНР;
- другому розділі питання формування судової влади за часів Директорії УНР зовсім не подано.

Загалом дисертація Кушка І.С. підготовлена на високому науково-теоретичному рівні, висловлені зауваження здебільшого стосуються складності та багатогранності досліджуваної проблеми і жодним чином не применшують наукової та практичної цінності дисертаційної роботи. Тому їх слід розглядати як пропозиції подальших наукових досліджень здобувача.

9. Загальні висновки щодо дисертаційної роботи.

Дисертаційна робота Кушка Ігоря Сергійовича на тему «Структура органів влади та організація державно-управлінської діяльності в період директорії УНР (1918 – 1920 рр.)», представлена на здобуття наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 28 – «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування», є цілісним, самостійним, завершеним науковим дослідженням, що має наукову і практичну цінність. Дисертація виконана на належному науково-теоретичному рівні з логічно та доступно викладеним матеріалом.

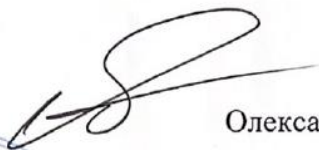
У дисертаційній роботі Кушка І.С. вирішене важливе наукове завдання, яке полягає в обґрунтуванні теоретичних положень і дослідженні структури органів

влади та організації державно-управлінської діяльності в період Директорії УНР як системи публічного адміністрування цього періоду. За результатами вивчення тексту роботи і публікацій автора можна констатувати, що основні наукові положення, висновки, сформульовані в дисертації, відповідають вимогам до такого виду досліджень.

За актуальністю, ступенем новизни, обґрунтованості, наукової та практичної цінності здобутих результатів дисертація Кушка І.С. відповідає галузі знань 28 – «Публічне управління та адміністрування», вимогам Постанови Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44, та вимогам Наказу Міністерства освіти і науки України від 12.01 2017 р. № 40, а її автор, Кушко Ігор Сергійович, заслуговує на присудження наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 28 – Публічне управління та адміністрування за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування».

Здобувач Кушко Ігор Сергійович заслуговує на присудження його наукового ступеня доктора філософії з галузі знань 28 – «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 – «Публічне управління та адміністрування».

Офіційний рецензент,
кандидат наук з державного
управління, доцент, Заслужений
юрист України, декан факультету
права та публічного управління
Вінницького державного
педагогічного університету імені
Михайла Коцюбинського



Олександр ЯРЕМЕНКО

