

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Мирний Дмитро Володимирович

УДК 340.15 (477)

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ (XVIII-XX СТОЛІТТЯ): ІСТОРИКО-
ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ.**

Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;
історія політичних і правових учень

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Харківському національному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор
Заслужений працівник освіти України
РОССИХІН Василь Васильович,
Харківський національний університет
радіоелектроніки, проректор з
інноваційно-корпоративної роботи та
адміністрування

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент
ДОБКІНА Катерина Робертівна,
Державний університет інфраструктури та
технологій, декан юридичного факультету

кандидат юридичних наук,
ГУФМАН Геннадій Леонідович,
Дніпропетровська обласна рада, перший
заступник голови

Захист відбудеться 27 вересня 2021 р. о 13 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.02 Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Л. Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Л. Ландау, 27.

Автореферат розісланий 25 серпня 2021 р.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**



Є. Ю. Подорожній

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження. На сучасному етапі українського державотворення державна влада, а також, власне, сама держава постають досить складними політико-правовими явищами та процесами, які не дивлячись на сталий науковий інтерес постійно потребують науково-прикладного вивчення та комплексного дослідження. Цікавий і вкрай неоднозначний, як за формами, так і за змістом, процес розвитку сучасної української державності ставить перед вітчизняною наукою ряд проблем, які вимагають свого вирішення. Загальновідомо, що кожна держава це самоорганізована система, яка взаємопов'язана та взаємообумовлена державним управлінням, за відсутності якого її існування постає неможливим. Натомість дослідження еволюції природи та сутності державного управління означає встановити сутність державно-управлінської діяльності в майбутньому за допомогою теоретико-прикладного виокремлення історичного досвіду. Приміром, сучасний стан речей простежується аналізуючи положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 року №794-VII, де чітко конкретизується статус найвищого органу державної виконавчої влади, його сфери реалізації державної політики та забезпечення державного управління. А отже, історико-правовий аналіз дозволить встановити сутність та еволюцію становлення поняття «державного управління» та визначити сферу державного управління, а також його закономірність направлену до розширення державного втручання та державного регулювання окремих сфер суспільних відносин чи навпаки.

В той же час, дослідження трансформації та еволюції державного управління для юриспруденції має декілька вимірів: по-перше, історико-правовий та пізнавальний аспект, адже завдяки історичному ракурсу відстежується розуміння та смислове наповнення поняття «державне управління», його трансформація, багатоманітність наукових думок і підходів; по-друге, філософсько-правовий аспект, який пов'язаний із ціннісним виміром – держава є організацією соціальною, яка базується на певних канонах управління суспільством і для цього створюється, тому очевидно, що дослідження державного управління це дослідження меж державного втручання у ті чи інші сфери суспільного життя і нарешті, аспект, що пов'язаний із тим, що

саме за державним управлінням оцінюється ефективність державного апарату і держави взагалі. Відтак, саме представлені аспекти й мають бути покладені в умови дослідження державного управління.

Окрім того, варто зауважити, що проблеми державного управління в останні роки перебувають в центрі уваги комплексу суспільних наук, оскільки в умовах розвитку сучасної української державності історико-правовий досвід політико-правового розвитку привертає увагу істориків, політологів, соціологів, філософів і, звичайно ж, правників. Пошук оптимального варіанту відносин між органами державно-управлінської діяльності, а також і місцевого самоврядування вимагає врахування багатовікових традицій їх вибудовування та політико-правового оформлення, що визначає актуальність дослідження й оцінки інститутів державного управління на регіональному рівні, розгляд досвіду їх створення і вдосконалення в умовах складного комплексу факторів, ряд з яких зберегли своє політико-правове значення й повинні враховуватися і у сучасних умовах.

В сучасних умовах проблематика пов'язана із дослідженням правового регулювання державного управління посідає чільне місце серед наукових досліджень провідних вчених таких як: В. Б. Авер'янов, В. Г. Афанасьєв, О. М. Бандурка, С. В. Бобровник, О. С. Гиляка, З. С. Гладун, І. П. Голосніченко, О. М. Головка, В. Д. Гончаренко, К. Р. Добкіна, І. В. Дробуш, Є. С. Дурнов, В. Р. Жвалюк, С. В. Ківалов, Ю. М. Козлов, О. Л. Копиленко, В. С. Кульчицький, Б. М. Лазарєв, Ю. М. Оборотов, М. М. Онисько, В. В. Россіхін, В. В. Руденко, С. М. Стременовський, Ю. М. Рабінович, В. М. Юрченко, М. М. Шeverдін, А. Є. Шевченко, Ц. А. Ямпольська, О. Н. Ярмиш тощо.

Але в умовах становлення вітчизняної науки, простежується, що наукові розробки вчених та законодавчі ініціативи, як правило, направлені на вирішення окремих проблем у визначенні функціональних обов'язків органів державно-управлінської діяльності, їх посадових та службових осіб, а також розширення їх правових засад та здійснюються переважно крізь призму конституційного і адміністративного права. Таким чином, наукові розробки присвячені комплексному дослідженню проблематики правового регулювання державного управління в Україні у XVIII-XX столітті крізь призму історико-правової науки, практично відсутні.

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

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Додатку 2 Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України на період 2015-2019 років, затверджених

наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16 березня 2015 року № 275, а також відповідних пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2016-2019 років, схвалених вченою радою ХНУВС згідно протоколу № 2 від 23 лютого 2016 року.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є виявлення закономірностей правового регулювання державного управління на українських територіях у досліджуваний період на основі системного історико-правового порівняльного аналізу найрізноманітніших архівних джерел, нормативно-правових актів й наукової літератури.

Визначена мета обумовила постановку та вирішення таких дослідницьких задач:

- вивчити та систематизувати архівні матеріали і джерела права, проаналізувати та порівняти нормативно-правові акти і наукові дослідження відносно теми дисертаційної роботи у досліджуваний період;

- дослідити сутність науково-методологічних концепцій та підходів до визначення поняття «державного управління» у системі політико-правових учень;

- проаналізувати наукову періодизацію становлення та розвитку правових засад забезпечення та реалізації державного управління у XVIII – XX столітті;

- показати правову природу та конкретні історико-правові умови формування державного управління;

- виявити загальні закономірності та особливості правових засад функціонування органів та установ державно-управлінської діяльності;

- з'ясувати причини та умови, що сприяли становленню та трансформації правових засад та правового регулювання державного управління на українських територіях;

- охарактеризувати правове становище та роль системи органів публічного управління в умовах становлення українського державотворення;

- з'ясувати особливості організаційно-правових аспектів державно-управлінської діяльності та її вплив на розбудову вітчизняної моделі публічного управління;

- обґрунтувати специфіку нормативно-правових засад забезпечення державного управління як детермінанти ефективності державно-управлінської діяльності.

Об'єкт дослідження становлять суспільні відносини у сфері державного управління в їхньому історичному осяганні.

Предметом дослідження є правове регулювання державного управління в Україні (XVIII-XX століття).

Хронологічні рамки дослідження охоплюють період із моменту включення українських земель до складу Російської імперії (XVIII століття) до початку XX століття. Зазначений проміжок часу зумовлено наміром прослідкувати еволюцію державного управління на широкому тлі державно-управлінських реформ, аж до буржуазно-демократичної революції 1917 року.

Територіальні рамки дослідження становлять українські губернії, які входили до складу Російської імперії.

Методи дослідження. Комплексне поєднання сучасних загальнофілософських і філософсько-правових підходів, загальнонаукових та спеціально-наукових методів, прийомів і принципів наукового пізнання, обумовлених унікальністю предмету дозволили забезпечити належний та комплексний доктринальний рівень методологічного забезпечення. В найбільш загальному світоглядному розумінні становлення та трансформація правових засад та правого регулювання державного управління українських територіях базується на діалектичному підході. Це дає змогу досліджувати проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, здійснити спектральний аналіз сутності та особливостей формування органів та установ місцевого самоврядування, а також їх службових та посадових осіб у історико-правовому вимірі.

Методологічний плюралізм став основою для характеристики стану й тенденцій розвитку органів та установ, які прямо та опосередковано забезпечують реалізацію державно-управлінської діяльності, їх посадових та службових осіб, а також виокремлення специфіки взаємовідносин із органами державного управління. Окрім того, він сприяв переосмисленню сутності та змісту таких понять як: «державне управління», «публічне управління», «державний механізм», «державний апарат» крізь призму політико-правових учень.

За допомогою діалектичного підходу як базису дисертаційного дослідження наново переосмислено загальнотеоретичне розуміння базової категорії «державне управління», визначено системні зв'язки та взаємозалежності, які прямо та опосередковано впливали на становлення й трансформацію системи органів та установ, які забезпечували реалізацію владних повноважень, а також обґрунтовано низку нових теоретичних положень і висновків, надано практичні рекомендації та пропозиції з досліджуваних питань.

Завдяки аксіологічному загальнонауковому методу виявлено та узагальнено домінуючі зміни та детермінанти, які характеризують

особливості становлення та розвитку органів публічного управління на українських територіях на різних етапах історико-правового становлення українського державотворення у досліджуваний період.

Задля моделювання відповідних дефініцій (базових концептів), інших юридичних конструкцій дослідження, розгляду правомочностей та правового статусу органів державного управління вжито логіко-семантичний загальнонауковий метод пізнання (розділи 1, 2). Методи класифікації та групування, а також порівняльно-правовий та формально-юридичний спеціально-наукові методи застосовано для визначення особливостей правових засад діяльності місцевого самоврядування та виокремлення правового регулювання взаємовідносин із органами державного управління (розділи 1, 2, 3).

Історико-правовий та історико-генетичний методи було застосовано під час аналізу соціально-економічних, нормативно-правових передумов становлення окремих органів та установ державного управління у досліджуваний період (розділ 1, 2).

Нормативно-догматичний (формально-юридичний, юридико-технічний) використано для характеристики законодавчої та нормативно-правової основи, яка б регламентувала правовий статус та роль органів місцевого самоврядування і суб'єктів владних повноважень (розділ 3).

Прогностичний метод став у пригоді для визначення шляхів та напрацювання конкретних пропозицій у визначенні прогалін і юридичних колізій, а також у формулюванні власних пропозицій щодо правового регулювання окремих відносин пов'язаних із функціонуванням органів державного управління та пошуку оптимальних взаємозв'язків (розділи 2, 3).

Дисертаційне дослідження виконано з урахуванням напрацювань фахівців з філософії, політології, конституційного та цивільного і цивільно-процесуального, адміністративного та муніципального права, а також із соціології, антропології, логіки та низки інших галузей знань, які стосуються характеристики сутності і особливостей становлення правових засад державного управління.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше у юридичній науці здійснено спробу надати концептуальне обґрунтування та історико-правовий аналіз правового регулювання державного управління в Україні. В межах дисертаційної роботи обґрунтовано низку наукових концептуальних положень, висновків та узагальнень, які характеризуються важливим значенням для історико-правової науки та можуть бути враховані в процесі українського державотворення, зокрема:

уперше:

- аргументовано показано, що сутнісне наповнення та визначення поняття «державного управління» пройшло еволюційний шлях від визначення в якості адміністративної діяльності уряду направленої на підтримання порядку та примноження матеріальних ресурсів задля виконання її функцій необхідних для існування держави будучи невід'ємним елементом поліцейського права до діяльності органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб;

- доведено, що визначення сутності державного управління можливо шляхом простеження еволюції методів та форм реалізації державного управління від монархічної до республіканської форми правління, що прямо та опосередковано доводить концепцію про нерозривність понять форми державного правління та форми держави;

- встановлено, що державне управління з теоретико-правового, історико-правового ракурсу засвідчує багатоманітність норм адміністративного та конституційного права, відтак в умовах правової держави основою державного управління – є конституційні норми, тоді як в умовах інших форм державного правління, наприклад монархічної чи республіканської форми правління з авторитарним чи тоталітарним режимом домінують адміністративного правові норми;

- акцентовано увагу на тому, що державне управління при монархічній формі правління, яке було притаманне на українських землях забезпечувалось шляхом прийняття адміністративних та поліцейських рішень, які характеризувались яскраво-вираженим охоронно-традиціоналістським характером зміцнюючи феодальні підвалини, неадекватно відображаючи об'єктивні потреби державного та суспільного життя, створюючи передумови для подальшого відставання держави і віддаляючи українське суспільство від західноєвропейських ідей та концепцій у сфері демократизації державного управління;

- встановлено, що через відсутність поділу правового регулювання на публічне та приватне, держава в особі відповідних органів виконавчої діяльності активно брала участь у здійсненні правосуддя відстоюючи реалізацію своїх управлінських функцій пов'язаних із втіленням самодержавних ідей та цілей;

- констатовано, що поняття та сутність функцій державного управління змінювалося в залежності від історико-правових хронологічних рамок державотворення пройшовши шлях від функцій контролю державно-

суспільного життя до правовстановлюючих, правовиконавчих та правоохоронних функцій;

удосконалено:

- ключові підходи розуміння організаційно-правових засад забезпечення ефективності державного управління на сучасному етапі українського державотворення;

- ключові наукові положення відносно розмежування понять «публічне управління» та «державне управління», «механізм держави» та «апарат держави», які в залежності від історико-правових хронологічних рамок уособлювались як адміністративний апарат жорсткої вертикалі виконавчих органів, діяльність та функціонування яких забезпечувалась за допомогою управлінських та економічних методів;

- існуючі знання щодо розподілу методів державного управління на методи прямого та непрямого впливу з віднесенням до першої групи суто адміністративних прийомів та засобів, і до другої – соціально-економічних;

- наукові положення щодо визначення функцій та компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, які на відміну від сучасного розуміння були визначені на рівні підзаконних актів та залежали від урядової політики по відношенню до окремої губернії;

- існуючі положення щодо сутності державної влади, яка в період знаходження українських земель у складі Російської імперії здійснювалась на засадах її жорсткої концентрації в руках глави держави через ігнорування ідеї поділу влади як буржуазної утопії реалізуючи власну модель управлінської концепції, яка полягала в об'єднанні законотворчої та виконавчої діяльності, де ключову роль відігравала остання

набули подальшого розвитку:

- положення щодо системи органів державного управління, яка в сучасних умовах характеризується чіткою ієрархією структурних елементів закріплених на конституційному рівні;

- наукові уявлення про систему політико-правових, соціально-економічних та законодавчих чинників, які зумовили трансформацію правового регулювання державно-управлінської діяльності;

- положення про основні форми, зміст, спрямованість, організаційну структуру органів публічного управління та забезпечення взаємовідносин із органами місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що матеріали дисертації, основні положення та висновки, викладені в ній, можуть бути використані:

у навчальному процесі – при підготовці спеціальних навчальних посібників та підручників із історії держави і права України, історії держави і права зарубіжних країн, теорії держави і права, конституційного права, адміністративного права, державного будівництва;

у науково-дослідній сфері – як фундаментальна основа для подальших історико-правових, теоретико-прикладних досліджень становлення та трансформації нормативно-засад діяльності та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, а також для розвитку доктрини конституційного, адміністративного права;

у правозастосовній діяльності – результати дисертаційного дослідження сприятимуть порядку функціонування органів та посадових осіб державно-управлінської діяльності;

у галузі правотворчої діяльності – для вдосконалення адміністративного, конституційного законодавства;

у правовиховній діяльності – для підвищення рівня правосвідомості, професійно-правової культури службових та посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, а також дослідників-правників.

Апробація результатів дослідження. Основні наукові положення та результати дисертаційного дослідження висвітлені у доповідях на наукових, науково-практичних та інших наукових заходах: Пріоритети розвитку юридичних наук у ХХІ столітті (м. Одеса, 12–13 квітня 2019 р. Одеса); Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя (м. Дніпро, 3–4 травня 2019 р.); Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин (м. Харків, 17–18 січня 2020 р. Харків); Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку (м. Запоріжжя, 27–28 березня 2020 р.).

Публікації. Основні висновки та окремі положення дисертаційного дослідження викладені у 5 наукових статтях у наукових фахових виданнях України й іноземних держав, 4 тезах доповідей на науково-практичних конференціях та засіданнях тематичних «круглих столів».

Структура і обсяг дисертації. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які містять 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, який нараховує 195 найменувань та додатку. Загальний обсяг дисертації – 235 сторінки, з яких основного тексту – 220 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, розкривається наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості про апробацію результатів і публікації.

Перший розділ **«Загальні засади дослідження проблематики правового регулювання державного управління в Україні (XVIII-XX століття): історико-правове дослідження»** починається із підрозділу 1.1. *«Історіографічна та джерельна основа дослідження»*, де проведено науковий аналіз літератури історичного та юридичного характеру щодо виокремлення окремих аспектів та закономірностей становлення та трансформації правового регулювання державного управління в Україні у досліджувані історико-правові хронологічні рамки.

Констатовано, що в умовах становлення вітчизняної науки, простежується, що визначення та доктринальний аналіз правового регулювання державного управління з позицій історико-правових досліджень належить до категорії малодосліджених напрямків. Наукові розробки вчених, як правило, направлені на вирішення проблем оптимізації діяльності органів державної влади, розширення їх компетентності та функціональних обов'язків, причому у переважній більшості, крізь призму адміністративного права, в той час як історико-правові аспекти залишаються поза увагою. Таким чином, наукові розробки присвячені комплексному дослідженню проблематики правового регулювання державного управління в окреслених історико-правових рамках, практично відсутні.

Одне із найбільших значень при дослідженні проблематики становлення та трансформації правових засад державного управління в окреслений період мають неопубліковані матеріали державних архівів, зокрема: *Державний архів Київської області*: фонд 1 – Київське губернське правління, м. Київ; фонд 9 – Київське губернське у міських справах присутствіє, м. Київ; фонд 10 – Київське губернське у справах про товариства присутствіє, м. Київ; фонд 35 – Київська губернська креслярня при губернському правлінні, м. Київ; фонд 282 – Київський губернський розпорядчий комітет, м. Київ; фонд 463 – Гостомельське волосне правління, м-ко Гостомель Київського повіту Київської губернії; фонд 466 – Війтовецьке сільське правління, с. Війтівці Переяславського повіту Полтавської губернії; фонд 502 – Формулярні списки чиновників Київської губернії, м. Київ; фонд 507 –

Васильківське міщанське управління, м. Васильків Васильківського повіту Київської губернії; фонд 512 – Київський губернський особливий комітет, м. Київ; фонд 782 – Київське дворянське депутатське зібрання, м. Київ; фонд 1146 – Управління Київського повітового військового начальника, м. Київ. *Державний архів Харківської області*: фонд 3 – Канцелярія харківського губернатора; фонд 4 – Харківське губернське правління; фонд 16 – Харківське губернське у селянських справах присутствіє; фонд 18 – Харківське губернське присутствіє; фонд 297 – Вовчанське повітове у селянських справах присутствіє; фонд 419 – Зміївський повітовий з'їзд земських начальників; фонд 420 – Ізюмський повітовий з'їзд земських начальників; фонд 586 – Вовчанський повітовий з'їзд земських начальників; фонд 587 – Земський начальник 1-ї ділянки Вовчанського повіту, м. Вовчанськ; фонд 588 – Земський начальник 2-ї ділянки, с. Хотомля; фонд 589 – Земський начальник 3-ї ділянки, м. Вовчанськ; фонд 715 – Земський начальник 2-ї ділянки, с. Андріївка. *Державний архів Одеської області*: фонд 4 – Одеська міська дума; фонд 16 – Одеська міська управа; фонд 313 – Земський начальник 1-ої ділянки, м. Одеса; фонд 457 – Канцелярія Одеського воєнного губернатора.

У підрозділі 1.2 «Сучасні та минулі наукові інтерпретації поняття «державного управління» вказано, що становлення та сутнісне наповнення поняття «державне управління» навмисно не вживалося ані на нормативному рівні, ані у системі політико-правових учень через принципову ідею про всеосяжність влади глави держави, якому прямо та опосередковано підпорядковувались органи та установи публічного управління та місцевого самоврядування. В той же час, проблема визначення і сутнісного наповнення етимологічного змісту категорії «державного управління» виникла в європейській правовій думці у XIX столітті внаслідок активного обговорення питання про межі регулюючого впливу державної влади та розглядалася поряд з питаннями державного суверенітету, поділу влади, відповідальністю міністерств як теоретична протидія ідеям та практиці функціонування поліцейської абсолютистської держави. Проводячи теоретико-прикладний аналіз сформованих постулатів державного управління та місцевого самоврядування, постає очевидним, що всі вони сформувалися на початку індустріального періоду історико-правового розвитку, коли виникла необхідність у переосмисленні сутності держави та її інститутів. Очевидно, що вчені не могли визначитися у сутності самих понять місцевого та державного управління через

відсутність науково-обґрунтованих детермінантів державно-суспільного ладу, що постало наслідком існування двох різних систем: під державним управлінням розуміється діяльність державних органів, що призначаються з «центру», які є одночасно державною адміністрацією на місцевому рівні, а інші – уособлена протиставленням місцевого самоврядування та органів державної влади як структурних елементів механізму державної влади. Ідеалізація самоврядування та державного управління сталася під впливом розвитку об'єктивних суспільних процесів, коли переглядалася роль і значення держави в епоху демократичних перетворень, адже всевладдю абсолютизму необхідно було протиставити свободу місцевих громад, що характерно проявилися в цей період в Європі.

Другий розділ **«Становлення та розвиток організаційно-правових засад державного управління на українських землях (XVIII-XX століття)»** складається із трьох підрозділів. У підрозділі 2.1 *«Організаційно-правові засади становлення та розвитку органів публічної влади»* акцентовано увагу на тому, що впроваджувані державно-управлінські аспекти на нормативному рівні характеризувались яскраво-вираженим охоронно-традиціоналістським характером зміцнюючи феодальні підвалини, консерватизмом системи державного управління, неадекватно відображаючи об'єктивні потреби державного та суспільного життя, створюючи передумови для подальшого відставання держави і віддаляючи українське суспільство від західноєвропейських ідей та концепцій у сфері демократизації державного управління. В контексті визначення організаційно-правових засад становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та органів виконавчої діяльності основоположною проблемою державного будівництва поставало питання децентралізації влади, що є актуальним й у теперішній час та зачіпає ряд найважливіших правових постулатів, зокрема тих, які лежать в основі всієї нормативної системи, наприклад принципи єдності системи державної влади як фундаменту будь-якої держави. Поряд з єдністю державної влади, це питання зачіпає принципи єдності системи органів державної влади, без якого неможливо законотворчість, державне регулювання та управління, координація функціонування інститутів представництва. Йдеться про особливу систему балансу і гармонії в діяльності центральних державних органів і місцевих, їхніх взаєминах, а також місце і роль судової влади.

У підрозділі 2.2 *«Еволюція системи публічного управління та її реформування на українських землях в додержавний період (XVIII-*

перша половина XIX століття)» доведено, що в контексті впровадження державно-управлінських реформ у другій половині XIX століття по відношенню до українських територій, які перебували у складі Російської імперії, реформування системи публічного управління характеризувалось відсутністю урахування українських звичаїв, традицій по відношенню до впровадження у державно-суспільне життя західноєвропейських принципів та моделей демократичного реформування державного управління, що супроводжувалось скептицизмом та опором у різних соціальних прошарках як і наслідок впроваджувалось виключно державним примусом.

Державно-управлінська діяльність реалізовувалась шляхом об'єднання вищих, центральних, місцевих, виконавчих та судових органів та установ єдиним джерелом главою держави, що породжувало безвідповідальність посадових та службових, а також унеможливлювало визначення межі повноважень та функціональних обов'язок того чи іншого органу. В той же час, головним принципом державно-управлінської діяльності закріпленням на нормативному рівні вважалась необхідність змінення самодержавства, що забезпечувалось за допомогою чіткої системи централізації системи державного управління «знизу вгору» за допомогою бюрократичного апарату, що постав уособленням інтересів пануючого класу дворянського походженням втілюючи в такий спосіб ідеї елітаризму.

У підрозділі 2.3 *«Трансформація організаційно-правових аспектів державно-управлінської діяльності та їх вплив на розбудову вітчизняної моделі публічного управління (XIX-XX століття)»* акцентовано увагу на тому, що трансформація організаційно-правових аспектів державно-управлінської діяльності уособлювала якісно-протилежні тенденції: з одного боку, посилення адміністративно-поліцейської ролі бюрократії, а з іншого об'єднання станів в їх прагненні до активної управлінської діяльності. Реформоване міське громадське управління розвивалося складно, поступово втрачаючи становий характер, знаходячись під постійною критикою дворянства, яке прагнуло підпорядкувати собі все міське управління і було вкрай незадоволене зростаючою роллю в міських органах представників торгово-промислового і фінансового капіталу через втрачання важелів впливу та координації їх зусиль. В цілому структура державного управління всією Російською імперією, а також безпосередньо українськими територіями, представляла собою величезну державну, станово-ієрархічну бюрократичну піраміду з главою держави на вершині, по суті, найчисленніший у світі адміністративний апарат,

жорстку і централізовану вертикаль виконавчих органів, яку доповнювали підконтрольні і обмежені елементи багатостанового земського і міського громадського управління. Органи та посадові особи державної влади не були, на відміну від багатьох країн ні конституційними, ні представницькими, а мали станowo-дворянську основу, функціонально здійснюючи деспотичну владу в рамках збереженої ними феодальної політичної системи. Нездатність до якісних, радикальних реформ управління та інших сфер суспільства, недовіра до громадськості, небажання делегувати владу суспільству, жорстке переслідування ідей демократії та конституціоналізму, сприяли визріванню в суспільній свідомості альтернативної ідеї революційного способу подолання наростаючої кризи управління, влади та суспільства.

Показано, що сутнісне наповнення та визначення поняття «державного управління» пройшло еволюційний шлях від визначення в якості адміністративної діяльності уряду направленої на підтримання порядку та примноження матеріальних ресурсів задля виконання її функцій необхідних для існування держави будучи невід'ємним елементом поліцейського права до діяльності органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб;

Третій розділ **«Теоретико-правові засади забезпечення ефективності державного управління на українських територіях (XVIII-XX СТОЛІТТЯ)»** характеризується синтезом трьох підрозділів в яких розкриваються змістовні характеристики та форми ефективності державного управління. У підрозділі 3.1 *«Компаративний аналіз моделей забезпечення ефективності державного управління: історія та сучасність»* аргументовано показано, що теоретико-правові засади забезпечення ефективності державного управління на українських землях дозволяють зробити висновок, що виходячи з сутнісного розуміння ефективної держави, як держави здатної забезпечити використання своєї влади в інтересах індивіда і суспільства в цілому, найбільш прийнятною моделлю є держава з демократичним політичним режимом, який передбачає свободу вибору в цілях прийняття ефективних рішень, заснованих на пріоритетах прав і свобод особистості забезпечуваний виходячи з таких принципів державного управління як: поділ влади; децентралізації; деконцентрації; рівноправності; законності; взаємної відповідальності держави і особистості; економічної свободи; державного регулювання; соціальної справедливості; індивідуальної

свободи; відкритості державної влади взагалі. Дане розуміння ефективності дозволяє розкрити функціональне призначення державного апарату як організацію державного управління на основі загальнообов'язкових, регламентованих правом процедур, покликаних забезпечити баланс інтересів індивіда і суспільства в цілому.

У підрозділі 3.2 *«Нормативно-правові засади забезпечення державного управління як детермінанта ефективності забезпечення державно-управлінської діяльності»* визначено, що історико-правовий аналіз системи державного управління в Україні засвідчив, що дана система будувалася на принципах повного єдиновладдя глави держави, а спроби законодавчо закріпити в державному управлінні принцип поділу влади не мав жодного успіху. Зміни в системі державного управління на українських територіях у XX столітті, що мали демократичний характер, ще не дають достатніх підстав для твердження, що у суспільно-державному житті було в окремих аспектах впроваджено принцип поділу влади та належних та ефективних важелів державного управління. Аргументовано доведено, що державне управління з теоретико-правового, історико-правового ракурсу засвідчує багатоманітність норм адміністративного та конституційного права, відтак в умовах правової держави основою державного управління – є конституційні норми, тоді як в умовах інших форм державного правління, наприклад монархічної чи республіканської форми правління з авторитарним чи тоталітарним режимом домінують адміністративного правові норми.

У підрозділі 3.3. *«Особливості удосконалення організаційно-правових засад державного управління на сучасному етапі українського державотворення»* з'ясовано, що переважання у соціально-економічній сфері механізму державного управління побудованого на планових засадах, що базується на адміністративно-командних методах може бути ефективний, як свідчить історико-правовий досвід, лише на короткий період часу, але коли планове управління перетворюється в невід'ємну якість державного управління, то весь механізм державного управління втрачає ефективність. Відтак, подібний підхід до системи державного управління став визначальним і з моменту проголошення незалежності, відтак на сучасному етапі українського державотворення, підвищенню ефективності державності в даний час має сприяти більш послідовне впровадження принципу поділу влади та пошуку дієвих моделей ефективності державного управління.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні здійснено комплексне теоретико-прикладне узагальнення й надано нове вирішення наукової проблематики у вітчизняній історії держави та права, що полягає в системному дослідженні історичного досвіду правового регулювання державного управління в Україні (XVIII-XX століття). Доктринальне узагальнення одержаних результатів дисертаційної роботи надало змогу сформулювати такі важливі висновки:

1. Становлення та сутнісне наповнення поняття «державне управління» навмисно не вживалося ані на нормативному рівні, ані у системі політико-правових учень через принципову ідею про всеосяжність влади глави держави, якому прямо та опосередковано підпорядковувались органи та установи публічного управління та місцевого самоврядування.

В той же час, проблема визначення і сутнісного наповнення етимологічного змісту категорії «державного управління» виникла в європейській правовій думці у XIX столітті внаслідок активного обговорення питання про межі регулюючого впливу державної влади та розглядалася поряд з питаннями державного суверенітету, поділу влади, відповідальністю міністерств як теоретична протидія ідеям та практиці функціонування поліцейської абсолютистської держави.

2. Комплексний аналіз науково-методологічних концепцій та підходів до визначення поняття «державного управління» засвідчив, що відсутність чітких нормативних критеріїв розмежування таких понять як «компетенція» і «обсяг повноважень» у державно-правовій дійсності, унеможливлювало визначення ролі держави в особі уповноважених органів у ступені забезпеченні прав і свобод людини та громадянина не дивлячись на сформовані західноєвропейські ідеї правової, гуманістичної держави та поділу державної влади на окремі гілки.

Впроваджувані державно-управлінські аспекти на нормативному рівні характеризувались яскраво-вираженим охоронно-традиціоналістським характером зміцнюючи феодальні підвалини, консерватизмом системи державного управління, неадекватно відображаючи об'єктивні потреби державного та суспільного життя, створюючи передумови для подальшого відставання держави і віддаляючи українське суспільство від західноєвропейських ідей та концепцій у сфері демократизації державного управління.

3. Сутнісне наповнення та визначення поняття «державного управління» пройшло еволюційний шлях від визначення в якості адміністративної діяльності уряду направленої на підтримання

порядку та примноження матеріальних ресурсів задля виконання її функцій необхідних для існування держави будучи невід'ємним елементом поліцейського права до діяльності органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих і координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб. А отже, визначення сутності державного управління можливо шляхом простеження еволюції методів та форм реалізації державного управління від монархічної до республіканської форми правління, що прямо та опосередковано доводить концепцію про нерозривність понять форми державного правління та форми держави.

Державне управління з теоретико-правового, історико-правового ракурсу засвідчує багатоманітність норм адміністративного та конституційного права, відтак в умовах правової держави основою державного управління – є конституційні норми, тоді як в умовах інших форм державного правління, наприклад монархічної чи республіканської форми правління з авторитарним чи тоталітарним режимом домінують адміністративного правові норми.

4. Державне управління при монархічній формі правління, яке було притаманне на українських землях забезпечувалось шляхом прийняття адміністративних та поліцейських рішень, які характеризувались яскраво-вираженим охоронно-традиціоналістським характером зміцнюючи феодальні підвалини, неадекватно відображаючи об'єктивні потреби державного та суспільного життя, створюючи передумови для подальшого відставання держави і віддаляючи українське суспільство від західноєвропейських ідей та концепцій у сфері демократизації державного управління.

5. Визначення організаційно-правових засад становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та органів виконавчої діяльності основоположною проблемою державного будівництва поставало питання децентралізації влади, що є актуальним й у теперішній час та зачіпає ряд найважливіших правових постулатів, зокрема тих, які лежать в основі всієї нормативної системи, наприклад принципи єдності системи державної влади як фундаменту будь-якої держави. Поряд з єдністю державної влади, це питання зачіпає принципи єдності системи органів державної влади, без якого неможливо законотворчість, державне регулювання та управління, координація функціонування інститутів представництва. Йдеться про особливу систему балансу і гармонії в діяльності центральних

державних органів і місцевих, їхніх взаєминах, а також місце і роль судової влади.

6. В контексті впровадження державно-управлінських реформ у другій половині XIX століття по відношенню до українських територій, які перебували у складі Російської імперії, реформування системи публічного управління характеризувалось відсутністю урахування українських звичаїв, традицій по відношенню до впровадження у державно-суспільне життя західноєвропейських принципів та моделей демократичного реформування державного управління, що супроводжувалось скептицизмом та опором у різних соціальних прошарках як і наслідок впроваджувалось виключно державним примусом.

Державно-управлінська діяльність реалізовувалась шляхом об'єднання вищих, центральних, місцевих, виконавчих та судових органів та установ єдиним джерелом главою держави, а також породжувало безвідповідальність посадових та службових, а також унеможливлювало визначення межі повноважень та функціональних обов'язок того чи іншого органу. В той же час, головним принципом державно-управлінської діяльності закріпленим на нормативному рівні вважалась необхідність змінення самодержавства, що забезпечувалось за допомогою чіткої системи централізації системи державного управління «знизу вгору» за допомогою бюрократичного апарату, що постав уособленням інтересів пануючого класу дворянського походженням втілюючи в такий спосіб ідеї елітаризму.

Особливого значення в державно-управлінській політиці Російської імперії по відношенню до українських територій набувала церква, яка вважалася ключовим структурним елементом системи державної влади та управління покликана виконувати охоронні функції по відношенню до самодержавства під загрозою жорсткого примусу.

7. Трансформація організаційно-правових аспектів державно-управлінської діяльності уособлювала якісно-протилежні тенденції: з одного боку, посилення адміністративно-поліцейської ролі бюрократії, а з іншого об'єднання станів в їх прагненні до активної управлінської діяльності. Реформоване міське громадське управління розвивалося складно, поступово втрачаючи становий характер, знаходячись під постійною критикою дворянства, яке прагнуло підпорядкувати собі все міське управління і було вкрай незадоволене зростаючою роллю в міських органах представників торгово-промислового і фінансового капіталу через втрачання важелів впливу та координації їх зусиль.

8. В цілому структура державного управління всією Російською імперією, а також безпосередньо українськими територіями, представляла собою величезну державну, станово-ієрархічну бюрократичну піраміду з главою держави на вершині, по суті, найчисленніший у світі адміністративний апарат, жорстку і централізовану вертикаль виконавчих органів, яку доповнювали підконтрольні і обмежені елементи багатостанового земського і міського громадського управління. Органи та посадові особи державної влади не були, на відміну від багатьох країн ні конституційними, ні представницькими, а мали станово-дворянську основу, функціонально здійснюючи деспотичну владу в рамках збереженої ними феодальної політичної системи. Нездатність до якісних, радикальних реформ управління та інших сфер суспільства, недовіра до громадськості, небажання делегувати владу суспільству, жорстке переслідування ідей демократії та конституціоналізму, сприяли визріванню в суспільній свідомості альтернативної ідеї революційного способу подолання наростаючої кризи управління, влади та суспільства.

9. Теоретико-правові засади забезпечення ефективності державного управління на українських територіях дозволяють зробити висновок, що виходячи з сутнісного розуміння ефективної держави, як держави здатної забезпечити використання своєї влади в інтересах індивіда і суспільства в цілому, найбільш прийнятною моделлю є держава з демократичним політичним режимом, який передбачає свободу вибору в цілях прийняття ефективних рішень, заснованих на пріоритетах прав і свобод особистості забезпечуваний виходячи з таких принципів державного управління як: поділ влади; децентралізації; деконцентрації; рівноправності; законності; взаємної відповідальності держави і особистості; економічної свободи; державного регулювання; соціальної справедливості; індивідуальної свободи; відкритості державної влади взагалі. Дане розуміння ефективності дозволяє розкрити функціональне призначення державного апарату як організацію державного управління на основі загальнообов'язкових, регламентованих правом процедур, покликаних забезпечити баланс інтересів індивіда і суспільства в цілому.

10. Ефективність держави, результатів виконання своїх економічних, соціально-правових функцій і благополуччя суспільства визначається в тому числі і якістю системи і структури створених органів у всіх гілках державної влади, стрункістю ієрархічної структури, а в кінцевому рахунку службовими та посадовими особами, якісним станом державного апарату, головним чином його кадрового

потенціалу. Як наслідок, виникає питання про політичне, організаційне, правове забезпечення практичної реалізації функцій представницької, виконавчої, судової влади та органів місцевого самоврядування. Ці функції вимагають формування ефективної кадрової політики та створення ефективно-працюючого державного апарату, вільного від дисфункцій бюрократичного управління, які призводять до ущемлення та повного ігнорування прав і свобод людини і громадянина.

11. Історико-правовий аналіз системи державного управління в Україні засвідчив, що дана система будувалася на принципах повного єдиновладдя глави держави, а спроби законодавчо закріпити в державному управлінні принцип поділу влади не мав жодного успіху. Зміни в системі державного управління на українських територіях у XX столітті, що мали демократичний характер, ще не дають достатніх підстав для твердження, що у суспільно-державному житті було в окремих аспектах впроваджено принцип поділу влади та належних та ефективних важелів державного управління.

12. Переважання у соціально-економічній сфері механізму державного управління побудованого на планових засадах, що базується на адміністративно-командних методах може бути ефективний, як свідчить історико-правовий досвід, лише на короткий період часу, але коли планове управління перетворюється в невід’ємну якість державного управління, то весь механізм державного управління втрачає ефективність. На жаль, подібний підхід до системи державного управління став визначальним і з моменту проголошення незалежності, відтак на сучасному етапі українського державотворення, підвищенню ефективності державності в даний час має сприяти більш послідовне впровадження принципу поділу влади та пошуку дієвих моделей ефективності державного управління.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Мирний Д.В. Науково-методологічні концепції та підходи до визначення поняття «державного управління» у системі політичних та правових учень. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. № 2. С. 11-15.
2. Мирний Д.В. Організаційно-правові засади становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та суб’єктів владних повноважень (XVIII –XX століття). *Право і суспільство*. 2021. № 1. Ч. 2. С. 14-18.

3. Мирний Д.В. Еволюція системи публічного управління та її реформування в умовах становлення українського державотворення (XVIII-перша половина XIX століття). *Правові новели*. 2020. № 12. Том 3. С. 22-25.

4. Мирний Д.В. Трансформація організаційно-правових аспектів державно-управлінської діяльності та їх вплив на розбудову вітчизняної моделі публічного управління (XIX-XX століття). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 5. С. 28-21.

5. Мирний Д.В. Организационно-правовые основы обеспечения эффективности государственного управления на украинских территориях: ретроспективный анализ. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2021. №1 (37). Vol. 2. С. 11-13.

6. Мирний Д.В. Нормативно-правові засади забезпечення державного управління як детермінанта ефективності забезпечення державно-управлінської діяльності. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 12–13 квітня 2019 р. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2019. 21-24.

7. Мирний Д.В. Особливості удосконалення організаційно-правових засад державного управління на сучасному етапі українського державотворення. *Становлення громадянського суспільства в Україні: нормативно-правове підґрунтя* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., (м. Дніпро, 3–4 травня 2019 р.) Дніпро: ГО «Правовий світ», 2019. С. 30-33

8. Мирний Д.В. Генеза становлення окремих організаційно-правових засад забезпечення ефективності державного управління (на матеріалах Українських губерній у складі Російської імперії). *Теоретичні та практичні проблеми правового регулювання суспільних відносин* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 17–18 січня 2020 р. Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2020. С. 12-16.

9. Мирний Д.В. Еволюція та трансформація діяльності органів державно-управлінської діяльності (кінець XIX – початок XX століття). *Правова система України: сучасні тенденції та фактори розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 березня 2020 р. Запоріжжя : Запорізька міська Громадська організація «Істина», 2020. С. 21-24.

АНОТАЦІЯ

Мирний Д. В. Правове регулювання державного управління в Україні (XVIII-XX століття): історико-правове дослідження. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» (081 – Право). Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2021.

У вказаному дисертаційному досліджено всебічно розглянуто правове регулювання державного управління в окреслені хронологічні історико-правові рамки. Всебічно охарактеризовано становлення та розвиток організаційно-правових засад державного управління на українських територіях. Визначено специфіку теоретико-правових засад забезпечення ефективності державного управління.

Ключові слова: державне управління, територіальні громади, українські території у складі Російської імперії, місцева влада, губернії, державний механізм.

АННОТАЦИЯ

Мирный Д. В. Правовое регулирование государственного управления в Украине (XVIII-XX век): историко-правовое исследование. На правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 «Теория и история государства и права, история политических и правовых учений» (081 Право). Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2021.

В указанном диссертационном исследованы всесторонне рассмотрено правовое регулирование государственного управления в указанные хронологические историко-правовые рамки. Всесторонне охарактеризованы становление и развитие организационно-правовых основ государственного управления на украинских территориях. Определена специфика теоретико-правовых основ обеспечения эффективности государственного управления.

Констатировано, что государственное управление при монархической форме правления, которое было присуще на украинских землях обеспечивалось путем принятия административных и полицейских решений, которые характеризовались ярко-

выраженным охранно-традиционалистским характером укрепляя феодальные устои, неадекватно отражая объективные потребности государственного и общественного жизни, создавая предпосылки для дальнейшего отставания государства и отдаляя украинское общество от западноевропейских идей и концепций в сфере демократизации государственного управления. Кроме этого, установлено, что государственное управление с теоретико-правового, историко-правового ракурса свидетельствует о многообразии норм административного и конституционного права, поэтому в условиях правового государства основой государственного управления есть конституционные нормы, тогда как в условиях других форм государственного правления, например монархической или республиканской формы правления с авторитарным или тоталитарным режимом доминируют административные правовые нормы.

Определено, что сущностное наполнение и определение понятия «государственного управления» прошло эволюционный путь от определения в качестве административной деятельности правительства направленной на поддержание порядка и приумножения материальных ресурсов для выполнения ее функций необходимых для существования государства будучи неотъемлемым элементом полицейского права до деятельности органов и учреждений всех ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) по выработке и осуществлению регулирующих, организующих и координирующих воздействий на все сферы общества с целью удовлетворения его потребностей;

Ключевые слова: государственное управление, территориальные общины, украинские территории в составе Российской империи, местные власти, губернии, государственный механизм.

SUMMARY

Myrnyi D. V. Legal regulation of public administration in Ukraine (XVIII-XX centuries): historical and legal research.

Thesis for a Candidate of Law Degree in Specialty 12.00.01 Theory and History of State and Law; History of Political and Legal Scholars. Kharkiv National University of Internal Affairs. Kharkiv, 2021.

In the specified dissertation, the legal regulation of public administration in the outlined chronological historical and legal framework is comprehensively considered. The formation and development of organizational and legal principles of public administration in the Ukrainian

territories comprehensively described. The specifics of theoretical and legal bases of ensuring the efficiency of public administration are determined.

It stated that state administration under the monarchical form of government, which was inherent in the Ukrainian lands, was ensured through the adoption of administrative and police decisions, which were characterized by a pronounced protective and traditionalist character, strengthening the feudal foundations, inadequately reflecting the objective needs of state and public life, creating the preconditions for further lagging behind the state and alienating Ukrainian society from Western European ideas and concepts in the field of democratization of public administration. In addition, it was established that public administration from a theoretical-legal, historical-legal perspective testifies to the diversity of norms of administrative and constitutional law, therefore, in a legal state, the basis of public administration is constitutional norms, while in other forms of government, for example, monarchical or a republican form of government with an authoritarian or totalitarian regime - administrative legal norms dominate.

It determined that the essential content and definition of the concept of "public administration" has gone through an evolutionary path from defining as administrative activities of the government aimed at maintaining order and increasing material resources to perform its functions necessary for the existence of the state, being an integral element of police law to the activities of bodies and institutions of all branches of state power (legislative, executive, judicial) for the development and implementation of regulatory, organizing and coordinating influences on all spheres of society in order to meet its needs;

Keywords: state administration, territorial communities, Ukrainian territories within the Russian Empire, local authorities, provinces, state mechanism.

Підписано до друку _____

Формат паперу 60x84 1/16. Папір для множних апаратів
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,9. Обл.-вид. арк. 1,1

Тираж 100 прим.

Надруковано у копі-центрі «Panda-Print»
(ФО-П Панарін В.С.)

61050, м. Харків, м. Фейсрбаха, 11-б