

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.2.2>

МИРНИЙ Д.В.

**НАУКОВО-МЕТОДОЛОГІЧНІ КОНЦЕПЦІЇ ТА ПІДХОДИ
ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ»
У СИСТЕМІ ПОЛІТИЧНИХ ТА ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

**SCIENTIFIC AND METHODOLOGICAL CONCEPTS AND APPROACHES
TO DEFINING THE CONCEPT OF “PUBLIC ADMINISTRATION”
IN THE SYSTEM OF POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES**

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу науково-методологічних концепцій та підходів до визначення поняття «державне управління» у системі політичних та правових учень.

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що можна зробити висновок, що становлення та сутнісне наповнення поняття «державне управління» в період знаходження українських територій у складі Російської імперії 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. Водночас проблема визначення і сутнісного наповнення етимологічного змісту категорії «державне 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 протипага ідеям та практиці функціонування поліцейської абсолютистської держави.

Акцентовано увагу на тому, що на сучасному етапі українського державотворення державна влада, а також власне сама держава постають досить складними

політико-правовими явищами та процесами, які, незважаючи 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 низку проблем, які вимагають свого вирішення. Державно-правове будівництво у сучасній Україні ще не завершено, адже пошук оптимальної моделі державного будівництва не закінчено, тому продовжує формуватися система державного управління, яка є невід'ємним елементом єдиної системи державної влади, будучи саме конкретним видом діяльності зі здійснення державної влади, що має функціональну специфіку та особливості.

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

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of scientific and methodological concepts and approaches to the definition of “public administration” in the system of political and legal doctrines.

Taking into account the doctrinal study, it stated that it concluded that the formation and essential content of the concept of “public administration” during the stay of Ukrainian territories in the Russian Empire deliberately used neither at the normative level nor in the system of political and legal doctrines. The power of the head of state, to whom the bodies and institutions of public administration and local self-government directly and indirectly subordinated. At the same time, the problem of defining and essentially filling the etymological content of the category of “public administration” arose in European legal thought in the XIX century as a result of active discussion of the limits of regulatory influence of state power and was considered along with counterbalance to the ideas and practice of the functioning of the police absolutist state.

Emphasis is placed on the fact that at the present stage of Ukrainian statehood the state power, as well as, in fact, the state itself appear quite complex political and legal phenomena and processes, which despite the constant scientific interest constantly need scientific and applied study and comprehensive research. Interesting and extremely ambiguous, both in form and content, the process of development of modern Ukrainian statehood poses a number of problems to domestic science that need to be addressed. State and legal construction in modern Ukraine is not yet complete, because the search for the optimal model of state building is not complete, therefore, continues to form a system of public administration, which is an integral part of a unified system of state power as a specific activity of state power functional specifics and features.

Key words: public administration, territorial communities, Ukrainian territories as a part of the Russian Empire, local authorities, provinces, state mechanism.

Вступ. На сучасному етапі українського державотворення державна влада, а також власне сама держава постають досить складними політико-правовими явищами та процесами, які, незважаючи 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 низку проблем, які вимагають свого вирішення. Державно-правове будівництво у сучасній Україні ще не завершено, адже пошук оптимальної моделі державного будівництва не закінчено, тому продовжує формуватися система державного управління, яка є невід'ємним елементом єдиної системи державної влади, будучи саме конкретним видом діяльності зі здійснення державної влади, що має функціональну специфіку та особливості.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмета дослідження, розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, зокрема, 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. Росіхін, В.В. Руденко, С.М. Стременовський, Ю.М. Рабінович, В.М. Юрченко, М.М. Швердін,

А.С. Шевченко, Ц.А. Ямпольська, О.Н. Яриш тощо. Водночас, незважаючи на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення особливостей аналізу науково-методологічних концепцій та підходів до визначення поняття «державне управління» у системі політичних та правових учень належить до малодосліджених тем.

Постановка завдання. Внаслідок чого метою статі є дослідження та комплексний аналіз науково-методологічних концепцій та підходів до визначення поняття «державне управління» у системі політичних та правових учень.

Результати дослідження. Держави виникали, розвивалися і функціонували в різних соціально-економічних умовах, звідси багатство і різноманітність форм і моделей управлінських інститутів у сучасному світі. Тому, природно, що теоретичні основи такої теми насамперед закладалися такими дослідниками, що вивчали державу, її форми та інститути, як: Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.Л. Монтеск'є, Ж.Ж. Руссо, А. Берсон, Г. Блумер, А. Арон, М. Вебер та ін. Праці цих учених, природно, зачіпали і питання державного управління та самоврядування, а їх концепції про походження, організацію держави лягли в основу адміністративних теорій.

Найбільш яскравим прикладом у цьому плані може слугувати концепція лібералізму, створена англійським філософом Дж. Локком у природно-правовій теорії. Ідеї Дж. Локка про державу, яка повинна служити гарантом і захисником природних прав і свобод людини, лягли в основу концепцій самоврядування. Основоположними стали вчення Ш.Л. Монтеск'є про досягнення політичної свободи на основі поділу влади.

Незважаючи на детальне і глибоке дослідження держави і її інститутів в аграрний період історії, теорія управління та самовиявлення не знаходить узагальнень. Відбувається лише накопичення емпіричного матеріалу і певний його аналіз та осмислення на базі філософських теорій. Твори практично всіх видатних управлінців і правників цього періоду засновані на розумінні держави і її ролі в організації управління як всесильного, владного органу, що забезпечує порядок і організацію. Це пояснюється тим, що держава в аграрний період виконувала певну функцію організатора, заснованого на насильстві і гнобленні більшості членів суспільства. У зв'язку з тим, що традиції природних форм самоврядування сягають у глибину віків, до первинних осередків, представлених у різний час у різних країнах, воно не могло бути осторонь уваги вчених, а осмислення ж державного управління як галузі наукових знань відбувається дещо пізніше.

У XIX столітті індустріальне суспільство стає реальністю і наука про державу переживає бурхливий розвиток. Створення конституцій в Західній Європі вимагає здійснити перетворення системи державної влади і управління за новими принципами, рішуче відкидаючи феодално-бюрократичні основи абсолютизму.

Пошуки вчених трансформувалися в теорії місцевого самоврядування, що відображають досвід різних цивілізацій, а також ідеї політичних рухів на їх підтримку, і правовому регулюванні. Основні з них – господарська, громадська, державна, юридична, політична.

Родоначальник громадської теорії француз А. Туре, спираючись на вчення про громаду і природне право, доводив, що громада як інститут, що виник раніше держави, має право на вирішення своїх внутрішніх справ і це явище носить природний і невідчужуваний характер.

Трохи пізніше німецькі вчені довели теорію «вільної громади», яка проголошувала ідею автономності об'єднаного самоврядування, його самовизначення і юрисдикцію. До числа послідовників цієї концепції належать творці Конституції Баварського королівства 1818 року та Конституції Вюртемберга 1819 року тощо. Найбільш послідовно і повно така концепція втілена в бельгійському законодавстві. Бельгійська Конституція 1831 р. визнала муніципальну владу четвертою владою поряд із законодавчою, виконавчою та судовою і закріпила це положення спеціальною статтею. Однак концепції громадської теорії викликають критику насамперед тому, що громадські інститути мають корпоративний, становий характер, посилено розвиваються ринковими відносинами і якоюсь мірою обмежують політичні права окремого індивідуума.

Епоха ринкових перетворень стала основою для поширення господарської теорії, сутність якої зводилася до визнання за органами місцевого самоврядування вирішення тільки господарських завдань, виключаючи політичні та інші проблеми. Але компетентність органів самоврядування охоплює не тільки господарські питання, а й негосподарські справи (освіту, медицину, охорону громадського порядку, забезпечення протипожежної безпеки). Природно, що обмежувати зміст самоврядування господарськими аспектами абсолютно неправомірно.

Довгий час в українській і зарубіжній юридичній науці панувала «загальна теорія місцевого самоврядування», в основі якої лежала теорія природних прав людини, що розроблялася Т. Джефферсоном, Ал. де Токвіль, Дж. Мілль на основі досвіду США та Франції. Місцеве співто-

вариство і держава в ній протиставлялися. Прихильники цієї теорії вважали самоврядування явищем недержавним, що виражає тільки місцеві інтереси, в компетенцію якого входила організація місцевого господарства. У цій частині така теорія об'єднувалась із господарською.

Саме громадська теорія стала основою проведення реформ другої половини XIX століття на українських територіях, найбільш яскравими представниками цього напрямку були В.М. Лешков та А.І. Васильчиков. В.М. Лешков обґрунтовував ідеї незалежності органів самоврядування від держави як четвертої влади, хоча він і не заперечував можливість співпраці з державними чиновниками. Позиція його коренилася на відмінностях природи держави і місцевого самоврядування. Влада в державі – це необхідний атрибут, самоврядування – явище суспільне, влада його органів будується завжди на основі виборів. Як наслідок цього він домагався рівних виборів усіх верств населення [1, с. 120].

Більш повно висвітлені основні положення «громадської» теорії в роботі А.І. Васильчикова «Про самоврядування». Засноване на великому порівняльно-правовому матеріалі, дослідження свідчить про слов'янофільські настрої автора і його віру в громаду. Вважаючи самоврядування особливою формою самоорганізації жителів певної території, він намагався поєднати публічний характер державної влади і самоврядування як особливої форми цієї влади, що знаходило своє закріплення у двох пересічених колах влади, наповнених різним змістом.

В уявленнях цих учених найбільш яскраво проявилось прагнення протиставити всевладдя державної машини, свободу на рівні місцевих громад та індивідуумів. Ідеалізм такого напрямку полягав у недооцінці соціально-економічного розвитку суспільства, в ідеалізації вітчизняного обивателя, пов'язаного реаліями пережитків феодалізму.

Подібний підхід відкрив шлях розвитку державної теорії самоврядування, яка дуже швидко стала популярною. Основоположники державної теорії Р. Гнейст, Л. Штейн, П. Лобанд вважали, що органи місцевого самоврядування залишаються частиною єдиного державного механізму, елементом загальної системи управління суспільством. Р. Гнейст першим ввів в обіг термін «самоврядування», що співзвучно з висловом “selfgovernment”. “Selfgovernment” є місцевим управлінням, переданим державою громадським спілкам, чинним у сфері юстиції, адміністрації та податків за законами держави [2, с. 41]. На його думку, сутність самоврядування як складової частини державного управління полягає в тому, що воно має здійснюватися почесними представниками спільноти або старійшинами на безоплатній основі. Чиновник, який виконує функції управління без винагороди, формально незалежний від уряду. Уразливість такої точки зору полягає в тому, що службова діяльність для вибраних народом осіб є другорядною стосовно економічної, яка дає кошти для існування.

Поширення в юридичній науці поглядів державників на місцеve самоврядування співпало з кризою ліберальних реформ у другій половині XIX століття, що привернуло до них значне число прихильників серед учених. Їх підтримали такі відомі мислителі, як: В.П. Безобразов, А.Д. Градовський, В.М. Гессен, Н.М. Коркунов, Н.І. Лазаревський, А.І. Елістратов і ін.

Зокрема, В.П. Безобразов писав, що чим ширше розвинені елементи місцевого самоврядування та більш самостійні його органи, тим суворіше і тісніше вони повинні входити у загальний лад державного управління і, тим не менш, можливе роздвоєння влади – роздвоєння і антагонізм самоврядних державно-громадських установ і бюрократичних [3, с. 8]. Він вказував на істотні недоліки в земському русі і вважав, що вони походять від того, що знаходяться в паралельній дії з державним управлінням і не мають реальної влади [4, с. 44].

На думку А.Д. Градовського та Н.І. Лазаревського, самоврядування – це насамперед перерозподіл функцій управління від центральних до місцевих. Вони глибоко усвідомлювали дуалістичний характер системи місцевого самоврядування, звертаючи увагу на політичне значення «самоврядування», його публічність, характерну для всієї держави. А.Д. Градовський відзначав, що самоврядування втрапить будь-який сенс, якщо замкнеться тільки на користі місцевості. На його думку, наявні взаємопов'язані системи самоврядування: міське, повітове і губернське і всі вони повинні бути влаштовані за єдиним образом і тільки це дасть їм можливість узгодженої дії. Виборні установи повинні діяти як органи держави, користуючись такими повноваженнями [5, с. 30]. Однак він вважав особливо важливим, що місцева влада повинна мати повноваження для здійснення акту влади, здійснювати цю владу на основі законів і нести відповідальність за її здійснення [5, с. 27].

Н.І. Лазаревський категорично визначав самоврядування як систему децентралізованого державного управління, де дійсність децентралізації забезпечується низкою таких юридичних гарантій, які, захищаючи самостійність органів місцевого управління, водночас створюють і тісний

їх зв'язок з цією місцевістю і її поселенням [6, с. 5]. Н.І. Лазаревський і Б.Н. Чичерин, прагнучи поглибити державну теорію, створили «юридичний» напрям, сутністю якого було встановлення між державою та самоврядуванням юридичних відносин, тобто органи самоврядування повинні виступати як юридичні особи стосовно держави [7, с. 66]. Визнаючи суспільний характер самоврядування, Б.Н. Чичерин переконував, що, купуючи права юридичної особи, самоврядування стає найвигіднішим партнером держави, позбавляючи його від місцевих завдань. Слабкість такого трактування в непереборному протиріччі «органи самоврядування – юридичні особи», залишаючись у системі державного управління.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, 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. Водночас проблема визначення і сутнісного наповнення етимологічного змісту категорії «державне управління» виникла в європейській правовій думці у ХІХ столітті внаслідок активного обговорення питання про межі регулюючого впливу державної влади та розглядалася поряд з питаннями державного суверенітету, поділу влади, відповідальності міністерств як теоретична протизага ідеям та практиці функціонування поліцейської абсолютистської держави.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики. Київ : Факт, 2003. 384 с.
2. Гнейст Р. Правовое государство и административные суды Германии. Санкт-Петербург, 1896. 264 с.
3. Безобразов В.П. Государство и общество: управление, самоуправление и судебная власть. Санкт-Петербург, 1882. 560 с.
4. Безобразов В.П. Земские учреждения и самоуправление. Москва, 1874. 224 с.
5. Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Санкт-Петербург : Типография М.М. Стасюлевича, 1883. 384 с.
6. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Санкт-Петербург : Тип. АО «Слово», 1910. 479 с.
7. Чичерин Б.Н. Областные учреждения России в XVII веке. Москва : Тип. Александра Семена, 1856. 592 с.