

## ТРАНСФОРМАЦІЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ АСПЕКТІВ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЇХ ВПЛИВ НА РОЗБУДОВУ ВІТЧИЗНЯНОЇ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ (XIX–XX СТОЛІТТЯ)

### TRANSFORMATION OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITY AND ITS IMPACT ON DEVELOPMENT OF DOMESTIC PUBLIC ADMINISTRATION MODEL (THE 19TH-20TH CENTURY)

Мирний Д.В.,

здобувач кафедри загальноправових дисциплін

Харківського національного університету внутрішніх справ

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу трансформації організаційно-правових аспектів державно-управлінської діяльності та їх вплив на розбудову вітчизняної моделі публічного управління на прикладі XIX–XX століття.

З урахуванням доктринального дослідження встановлено, 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 торгового-промислового і фінансового капіталу через втрачання важелів впливу та координації їх зусиль.

В цілому структура державного управління 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.

**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 the transformation of organizational and legal aspects of public administration and their impact on the development of the domestic model of public administration on the example of the XIX–XX centuries.

The doctrinal study, it found that the transformation of organizational and legal aspects of public administration embodied qualitatively opposite trends: on the one hand, strengthening the administrative and police role of the bureaucracy, and on the other – uniting the states in their pursuit of active governance. Public administration developed difficult, gradually losing its status, being under constant criticism of the nobility, which sought to subjugate the entire city government and was extremely dissatisfied with the growing role of urban trade and financial capital due to the loss of advantage and coordination of their efforts.

In general, the structure of public administration was a huge state, estate-hierarchical bureaucratic pyramid with the head of state at the top, essentially the world's largest administrative apparatus, a rigid and centralized vertical of executive bodies, complemented by controlled and limited elements of multilevel and city public administration. Bodies and officials of state power were, unlike many countries, neither constitutional nor representative, but had a class-noble basis, functionally exercising despotic power within the framework of the feudal political system preserved by them. Failure to qualitative, radical reforms of government and other spheres of society, distrust of the public, unwillingness to delegate power to society, severe persecution of democracy and constitutionalism, contributed to the maturation in the public consciousness of an alternative idea of a revolutionary way to overcome the growing crisis of government, power and society.

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

**Постановка проблеми.** На конституційному рівні закріплено здійснення та реалізації державної влади шляхом її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, але незважаючи на закріплення основних принципів функціонування системи державного управління, а так само і порядку формування та компетенції державних органів, їх функцій, надмірна політизація всіх сфер суспільного життя, включаючи державне будівництво, навіть по теперішній час, негативно впливає на характер взаємовідносин між різними гілками державної влади. 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.

**Стан дослідження.** Теоретико-прикладні аспекти державного управління в цілому та особливостей його змісту,

форм та функцій стали предметом численних досліджень різних вчених, зокрема таких як В. Б. Авер'янов, В. Г. Афанасьєв, О. М. Бандурка, З. С. Гладун, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалов, Ю. М. Козлов, Б. П. Курашвілі, Б. М. Лазарєв, В. І. Луговий, Н. Р. Нижник, М. І. Піскотін, В. І. Попова, Л. А. Симонян, Д. Д. Цабрія, Ц. А. Ямпольська та інші.

Продовжуючи здійснювати аналіз теоретико-методологічної бази у відповідній сфері, слід констатувати, що значна кількість наукових досліджень є присвячена характеристичі правового статусу окремих суб'єктів державно-управлінської діяльності. Оскільки державні органи, що мають повноваження у сфері управління, здійснюють адміністративну за своїм змістом діяльність, для їх визначення у широкому розумінні використовується поняття апарату державного управління або системи взаємопов'язаних виконавчих органів. В той же час, історико-правові аспекти предмету дослідження ще не набули належного рівня науково-прикладного обґрунтування та аналізу.

Внаслідок чого, метою даної статі є дослідження та комплексний аналіз трансформації організаційно-правових аспектів державно-управлінської діяльності та їх

вплив на розбудову вітчизняної моделі публічного управління на прикладі XIX–XX століття

**Виклад основного матеріалу.** На початку XIX століття дедалі помітнішим ставало протиріччя між якістю державного управління та духовним, культурним підйомом, зростанням національної самосвідомості, формуванням нових ідейних і політичних цінностей в українському суспільстві. Внутрішнє і міжнародне становище українських територій, які перебували у складі Російської імперії, відчували очевидний розвал її адміністративної системи, кругова безвідповідальність, хабарництво, казнокрадство, беззаконня в органах центрального і місцевого управління загострили потребу радикальної реорганізації системи влади і управління в цілому, спонукали до пошуків більш ефективного способу її забезпечення та реалізації. Обстановка, в якій вони відбувалися, характеризувалася зіткненням консервативної, ліберально-модерністської і радикально-модерністської концепцій щодо способів забезпечення управління. Ці пошуки відобразили ті, що формувалися і все виразніше позначалися тоді три основних ідейних суспільно-політичних напрямки, які пропонували варіанти шляхів подальшого існування всієї імперії [1, с. 90].

Численні проекти перетворення системи управління, її окремих галузей і ланок, державного ладу створювалися в строго секретній обстановці, в таємних гуртках і товариствах ліберально і радикально налаштованих дворянських кіл, в тому числі і за дорученням самого глави держави [2, с. 74]. Різні за характером і цілями проекти втілювали новий рівень державного мислення, усвідомлену потребу в новій організації влади і управління, адекватної новій історичній ситуації [3, с. 305].

Концептуальністю, чіткою системою пропозицій відрізнялися проекти М. М. Сперанського та інших політичних та державницьких посадовців [4, с. 47]. Загальним для них були визнання невідповідності системи влади і управління нового часу, неефективності самодержавного управління, неспроможності його феодално-кріпосницьких засад, необхідності введення конституційних основ, функціонального поділу органів законодавчої, виконавчої, судової влади, створення представницьких установ в центрі і на місцях, відомчої системи по всій вертикалі виконавчої влади, реорганізації застарілої і ураженої вадами сфери управління, наділення членів суспільства політичними і громадянськими правами.

Виходячи з пріоритету законності в образі правління, М. М. Сперанський обґрунтував необхідність накреслити план конституції, визначити розум корінних державних законів, права державної влади, способи та методологію складання законів, їх силу і дію, політичні та цивільні права різних груп населення, верховну владу корони поєднувати з системою управління з трьох вертикалей установ, що мають земський, виборчий характер [5, с. 3].

Законодавчу вертикаль повинні були представляти: волосна дума з усіх земельних власників волості і з старійшин державних (казених) селян; окружна дума, яка обирає до окружного суду, до ради при окружному правлінні і депутатів до губернської думи; губернська дума, яка обирає депутатів державної думи, губернський суд і раду губернського управління; державна дума в складі депутатів усіх станів, яка стоїть на чолі вертикалі, збирається щороку на загальні збори, розглядає і схвалює внесені владою законопроекти, кошторис доходів і витрат, формулює свої письмові заяви про потреби народу, окремих станів, про відповідальність міністрів, вказує, які і як порушуються корінні державні закони у розпорядливих актах державних структур. Виконавчу вертикаль мали представляти: міністерства на чолі з міністрами, призначеними главою держави; губернатор в губернії, який призначається монархом і одночасно чиновник міністерства внутрішніх справ, залежний від міністра, при губерна-

торові – губернське управління, підпорядковане Сенату; віце-губернатор в окрузі і окружне управління; повітовий начальник з канцелярією, при ньому поліцейське начальство, городничі, справники; волосний начальник.

Судова вертикаль представлена Сенатом, губернськими, окружними, повітовими, волосними судами третейського або мирового характеру, при виборності суддів та участі присяжних засідателів. Сенат залишався вищою судовою інстанцією. Сенатори призначалися на довічний термін з числа представників, обраних губернськими думами в Державну думу. У Сенаті вводилися посади міністра і канцлера юстиції. Функції вертикалей коротко виражалися наступною формулою: «Держдумі довіряється закон. Сенату – суд. Міністерству – управління». Всі вертикалі управління замикаються на Державній раді, яка пропонувалася як особлива вища установа дорадчого характеру для попереднього розгляду проєктів законів, які походять від глави держави, річних кошторисів доходів і видатків, а також для спостереження за виконанням законів з метою впорядкування законодавства, але без втручання в функціональний нагляд Сенату.

У свою чергу інший проєкт «Державна статутна грамота Російської імперії» був досить оригінальним за способом реформування державного устрою і управління на консервативно-помірній основі з урахуванням польської (1815 р) і фінляндської (1810 р) конституцій, матеріалів М. М. Сперанського [6, с. 45]. На чолі всього управління державою знаходилась державна влада в особі імператора, який оголошувався верховним главою загального управління та єдиним джерелом законодавчої, політичної, громадянської, військової влади, наділявся винятковим правом видавати, змінювати закони, статuti, укази, накази. Він очолює Державну раду, державний сейм – нове дипломатичне представництво, Сенат; формує їх склад, призначає голів місцевих адміністрацій; править на основі конституції – «Статутної грамоти Російської імперії», відповідно до якої повинна будуватися і функціонувати система управління.

На відміну від представлених проєктів, що містять пропозиції щодо лібералізації влади та управління на засадах законності, багатостановості, виборного представництва, прихильники консервативного традиціоналізму виходили з самотності державного устрою, прагнули зберегти середньовічні засади самодержавного управління, допускали лише окремі адміністративні зміни, як вимушені, але в ім'я збереження непорушності ладу. Таку ідеологію затверджували в російській свідомості представники царської родини, особливо вдова Павла I Марія Федорівна і її діти: Олександр I, допускав в молодості ліберальні судження, Костянтин, Олена, Микола і впливові противники ліберальної, тим більш радикальної, модернізації влади і управління.

У складеному проєкті, М. М. Карамзін воскресив ідею священного характеру самодержавної влади, прагнучи фактами історії переконати в тому, що самодержавство є корінним початком сучасного державного порядку. Государ же є живий закон, єдиний законодавець, єдине джерело влади. Необхідно і благодібно зберегти нерівність станів, кріпацтво, непорушність корінних основ ладу, запозичувати окремі корисні сторони досвіду інших країн, але зберегти усталені політичні, управлінські структури, законодавство, губернаторство, органи поліції, призначити в органи управління гідних монаршої довіри людей благородного дворянського стану [7, с. 10].

Державне управління намічалось побудувати відповідно до федеративних та союзних засад правління, де у всіх адміністративно-територіальних одиницях належало обирати органи законодавчої і виконавчої влади. Для функціонування же судових органів з присяжними слід утворити судові округи на базі існуючих губерній. Законодавча вертикаль включала: волосний сход, повітові збори

громадян і уповноважених від громадських земельних власників, урядові збори держави в складі палати виборних і державної думи.

Таким чином, варто зауважити, що революційне новаторство європейського управління відгукувалося й на українських територіях у складі Російської імперії. Недосконалість і несправедливість суспільного устрою прихильники лібералізації влади та управління пропонували усунути за рахунок введення конституційної монархії, функціонального поділу органів законодавчої, виконавчої та судової влади, створення всестанових представницьких установ в центрі і на місцях, відомчої системи по всій вертикалі виконавчої влади, наділення станів політичними і цивільними правами. Представники демократичної громадськості вважали за необхідне встановлення республіканської форми правління, побудованої на принципах народного представництва знизу доверху, цивільного представництва у всіх ланках системи управління, поділу влади, підзвітності та відповідальності посадових осіб перед народом, їх змінюваності, рівності всіх громадян перед законом, в той же час, прихильники консервативного традиціоналізму виходили з самобутності державного устрою, прагнули зберегти середньовічні засади самодержавного управління, допускали лише окремі адміністративні зміни, як вимушені, але в ім'я збереження непорушності ладу.

Своєрідний статус отримав Міністр внутрішніх справ, який зобов'язаний був піклуватися про повсюдний добробут народу, спокій, тишу і впорядкування всієї імперії. Дуже широкими повноваженнями було наділено очолюване ним міністерство, яке, крім поліцейських функцій, повинно було ще управляти державною промисловістю, будівництвом і змістом усіх публічних будинків, запобігати нестачі життєвих припасів, всіх потреб в суспільному житті. У віданні міністерства внутрішніх справ були передані мануфактурні і медичні колеґії, Головна соляна контора, Головне поштове правління, експедиція державного майна, опікунство іноземного та сільського домоводства і ін.

Губернаторам пропонувалося представляти рапорти імператору через МВС, під керуванням цього міністерства вирішувати всі військові, цивільні, поліцейські питання. Губернатори, губернські правління, включаючи накази громадського піклування, були передані в систему МВС. Представляючи собою спеціальний каральний орган, МВС очолило діяльність місцевих адміністративно-поліцейських установ [8, с. 108].

Широкий діапазон функцій, включення губернаторства в відомство Міністерства внутрішніх справ визначили особливий статус і велику роль його в державному управлінні протягом всього XIX століття, посилення поліцейського характеру всієї системи управління. Саме ідею збереження і зміцнення феодального державного устрою заклав Олександр I в статус МВС. Укріплене високопоставленими чиновниками, професіоналами поліцейської служби МВС швидко включилося в роботу. В кінці жовтня 1802 Олександр I задоволено відзначив, що робота йде досить добре вже більше місяця [9, с. 10].

Поряд з міністерствами виникли головні управління – нові органи центрального управління, а їх утворення поглибило галузевий поділ функцій управління. Вони також мали високий державний статус, очолювалися директорами в ранзі міністра, призначеними імператором з придворної знаті [10, с. 97]. Маніфестом від 01 січня 1810 року за проєктом М. М. Сперанського був утворений новий орган в системі управління –

Державну раду, яка проіснувала понад сто років у системі органів державного управління.

В той же час, на початку XIX століття продовжували негативно позначатися згубні наслідки звільнення дворян від обов'язкової державної служби, відмови від принципу підвищення в чині при занятті відповідної посади. Прагнення отримати більш високий чин без посадового просування, без урахування службових якостей і результатів породило своєрідну «чиноодержимість», оскільки чин давав виняткові привілеї: право володіти землею, кріпаками, експлуатувати їх. Громадянська служба залишалася непопулярною серед дворянства, куди переходили непристосовані до армійської служби або відсторонені від неї. З ініціативи М. М. Сперанського та інших, була посилена лінія на підвищення освіченості чиновництва, упорядковано процес їх кадрового забезпечення, а придворні звання камергера і камер-юнкера стали лише простою відмінністю, даючи права на отримання чину, але зобов'язували служити повсякденно й відповідально.

До другої половини XIX століття було посилено поліцейсько-каральні і скорочено господарські функції МВС, перетворено його структуру, створено на базі Поштового департаменту самостійне Головне управління пошти, розвинене в потужне поштове відомство, наділене розшуковою функцією – перлюстрацією кореспонденції. Головним серед господарських органів було Міністерство фінансів. Міністр увібрав функції скасованого міністерства комерції, а у його складі були створені Департамент по завідуванню зовнішньою торгівлею і Департамент мануфактур та внутрішньої торгівлі [11, с. 179].

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, 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 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.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С. С. Философия права: История и современность. Проблемы. Тенденции. Перспективы. Москва : НОРМА, 1998. 336 с.
2. Бакаев Д. М. Надзор прокурора района за расследованием уголовных дел. Москва : Юрид. лит., 1979. 112 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Курс лекций. Москва : Юридическая литература 1997. 400 с.
4. Сперанский М. М. Введение к уложению государственных законов. Проекты и записки. Москва, 1961. 221 с.
5. Формулярні списки чиновників Київської губернії, м. Київ. ДАКО (Державний архів Київської області). Ф. 502. Оп. 9. Спр. 11.
6. Чичерова И. А. Земское и городское самоуправление в России второй половины XIX века: ист.-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 1995. 167 с.
7. Каратуев А. Г. Советская бюрократия: система политико-экономического господства. Белгород : Изд-во «Везелица», 1993. 262 с.
8. Губский Е. Ф. Философский энциклопедический словарь. Москва : ИНФРА-М, 2009. 569 с.
9. Канцелярія харківського губернатора. ДАХО (Державний архів Харківської області). Ф. 3. Оп. 17. Спр. 4.
10. Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов : Изд-во СГУ, 1978. 148 с.
11. Гайденок П. П., Давыдов Ю. Н. Проблемы бюрократии у Макса Вебера. *Вопросы философии*. 1991. № 3. С. 174–182.