

УДК 342.3

**І.С. ГРИЦЕНКО**, канд. іст. наук, доц., Київський національний університет ім. Т. Шевченка

## **ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ІСТОРИЧНІ ПИТАННЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА НАУКОВОГО АНАЛІЗУ**

*Ключові слова:* форми державного управління, історичні питання, науковий аналіз

Дослідження практично будь-яких інститутів адміністративного права як у сучасній адміністративно-правовій науці, так і у наукових працях, які набули вже історичного характеру, практично завжди тією або іншою мірою пов'язується з розглядом питань, що стосуються форм державного управління (форм адміністративної діяльності). Це обумовлено тим, що зазначений інститут адміністративного права має універсальний характер, знаходить свій прояв у будь-якому іншому адміністративно-правовому інституті або у процесі реалізації норм останнього. У зв'язку з цим можна погодитися з висновком, що належне наукове вирішення проблем, пов'язаних з формами управління, здатне позитивно впливати на ефективність державного управління, оскільки вона (ефективність) зумовлюється не тільки адекватністю методів управління з урахуванням об'єкта, але й значною мірою залежить від форм управлінської діяльності [1]. Крім того, питання форм державного управління достатньо тісно пов'язується з теорією правової держави як держави, що передбачає таку організацію політичної влади, яка створює умови для найбільш повного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також для найбільш послідовного зв'язування за допомогою права державної влади з метою недопущення зловживань [2, с.254].

Отже, універсальність та значущість інституту форм державного управління забезпечили йому одне з центральних місць у те-

орії адміністративного права, вимагаючи свого детального та максимально повного дослідження. Зазначену тезу покладено в основу наукових праць багатьох вчених-адміністративістів. Зокрема, вивченню цього інституту присвятили свої праці такі науковці, як Є.О. Агеєва, А.П. Коренєв, Б.М. Лазарєв тощо. Серед сучасних авторів варто назвати прізвища В.Б. Авер'янова, В.М. Плішкіна, В.Л. Колпакова тощо. Відмічаючи високий науковий потенціал праць вказаних вчених з питань форм державного управління, варто також підкреслити, що вони у своїх творчих доробках практично не розглядали питання історичного становлення зазначеного правового інституту, не аналізували роботи таких вчених, як А.І. Єлістратов, В.Л. Кобалевський, О.Ф. Євтихєв та інших, що працювали на початку ХХ століття - часу, коли адміністративне право розпочало своє самостійне і стрімке входження як повноправна наука та галузь законодавства у суспільне та державне життя.

У зв'язку з цим завданням статті є визначення деяких історичних передумов та закономірностей становлення інституту форм державного управління як фундаменту, на якому базуються сучасні погляди щодо зазначеного адміністративно-правового інституту.

Дослідження форм державного управління або форм адміністративної діяльності з використанням терміна "форма" бере початок у науковій творчості В.Л. Кобалевського, якого, як справедливо відмітив К.С. Бельський [3], можна назвати батьком концепції форм адміністративної діяльності. І справді, аналіз праць того часу показує, що саме зазначений автор вперше використав термін "форма адміністративної діяльності", до змісту якого ввів такі категорії як нормативні акти (укази), індивідуальні акти (адміністративні розпорядження), публічно-правові угоди, матеріальні операції, приватноправові угоди адміністрації, адміністративний примус. Проте необхідно підкреслити, що В.Л. Кобалевському належить саме первинність у використанні зазначеної термінології, а не у

виділенні зазначених елементів серед інших адміністративно-правових інститутів та їх аналізі. Так, наприклад, вже у 1914 році А.І. Єлістратов у своєму підручнику під назвою “Основні засади адміністративного права” у межах окремої глави розглянув поняття та види публічно-правових актів та питання адміністративного примусу [4], чим фактично визнав, що останні є нічим іншим, як формою дій адміністративних органів. При цьому варто зазначити, що у цей період дослідження форм управлінської діяльності зводилося лише до виділення переліку способів зовнішнього вираження діяльності носія державного управління без проведення детального аналізу та наукового обговорення самої категорії “форма адміністративної діяльності”, що було зроблено вже у більш пізніх працях з адміністративного права.

Переходячи безпосередньо до предмета статті, відмітимо, що з усіх згаданих елементів, які охоплювалися поняттям “форма адміністративної діяльності”, ми зупинимося лише на розгляді нормативних та індивідуальних актів. Це пов’язано з кількома причинами. По-перше, браком обсягу статті; по-друге, принциповим змістом зазначених елементів серед інших; по-третє, тим, що деякі з них (адміністративний примус) в наш час визнаються методом державного управління, дослідження історичного розвитку якого має здійснюватися окремо.

Становлення поглядів щодо форм адміністративної діяльності спочатку базувалося на ідеї розподілу державної влади. У правовій літературі, що побачила світ наприкінці ХІХ – початку ХХ століття, знайшла чітке розмежування діяльність законодавчих, адміністративних та судових установ. У зв’язку з цим у науці адміністративного права було здійснено обґрунтування позиції, що кожна з названих видів установ, крім іншого, характеризується також і специфікою нормативних актів (з точки зору їх призначення), які приймаються у процесі діяльності кожної з них. Розмірковуючи на дану тему, А.І. Єлістратов зауважував, що створення керівних

юридичних норм є основним завданням законодавчих установ. Адміністративні акти належать найближче до кола діяльності адміністративних установ. Здійснення правосуддя – завдання судових установ. Юридичний характер та політичне значення трьох основних категорій державних актів відображаються у самій побудові установ (парламент, уряд, суд), у юридичному становищі персоналу, з якого складається установа (депутати, чиновники, судді), а також в умовах та формах службової діяльності установи (парламентське провадження, адміністративне діловодство, судовий процес) [5, с.79].

Викладена позиція є по суті недосяжним ідеалом, і з цим погоджується сам автор, оскільки практична діяльність зазначених органів наочно доводить, що всі вони тією або іншою мірою приймають акти, які належать до компетенції інших органів. Так, адміністративні органи, як і законодавчі, у процесі своєї діяльності приймають нормативні акти, які містять керівні юридичні норми. Застосовуючи заходи адміністративного примусу до особи, яка не виконала адміністративне розпорядження, адміністративні установи часто здійснюють і юрисдикційні функції: особлива адміністративна процедура заміняє собою судовий процес при накладенні стягнень у адміністративному порядку. З іншого боку, законодавчі та судові органи також, у свою чергу, вдаються до видання актів, які за своєю суттю, належать до групи адміністративних актів, тобто актів, що мають видаватися адміністративними органами.

Викладене свідчить про наявність у юридичній науці ХІХ - початку ХХ століття проблеми співвідношення правових актів різних суб’єктів державної влади, вирішення якої було зроблено багато в чому завдяки введенню у правовий обіг поняття акта державного управління як акта, який виходить від адміністрації і є його основною, найбільш вагомою формою діяльності.

Адміністративно-правова думка вже на початку свого існування досить чітко прово-

дила розмежування між нормативними та індивідуальними актами. Критерієм розмежування зазначених актів виступав зміст останніх, правові наслідки видання, а також функції, що виконує кожен з цих актів [6, с.125]. Як бачимо, подібні критерії використовуються і сьогодні для розмежування зазначених видів актів управління. Нормативні акти управління отримали назву указу. Аналіз позицій вчених того часу дозволяє стверджувати, що всі вони під указом розуміли нормативний акт, тобто акт, спрямований на встановлення юридичних норм. Указ, писав В.Л. Кобалевський, є нічим іншим, як правотворчим актом адміністрації. Разом із тим указ, як і інші види адміністративних дій, має юридичне значення і являє собою певну юридичну категорію, хоча і не тягне за собою безпосереднього юридичного ефекту, який втілюється у виникненні, зміні або припиненні конкретних юридичних відносин [6, с.126].

Говорячи про правотворчі повноваження адміністративних органів, необхідно відмітити, що їх зміст та правова природа у юридичній літературі XIX - початку XX століття стали предметом гострих дискусій. Суть проблеми зводилася до того, що деякі вчені (Р. Моль, Л. Штейн, О. Градовський) вважали, що лише законодавець може приймати нормативні акти, тобто бути творцем права і у зв'язку з цим регулювати відносини між громадянами. Адміністрація ж виконує ці нормативні веління, здійснюючи підзаконні індивідуальні дії. У тому ж випадку, коли адміністрація все-таки вдається до регулювання суспільних відносин шляхом видання нормативних актів, вона робить це лише за делегацією законодавця. Отже, створення норм права, як стверджував В. Гессен [7, с.30], ніколи не може бути власним правом адміністрації, а завжди засноване на вираженій у формі закону делегації верховної влади. Ця делегація, на думку вчених, могла бути загальною та спеціальною. Перша надає адміністративній владі право видавати обов'язкові постанови у межах тої або іншої галузі урядової діяльності; друга – з того або

іншого спеціального питання. Подібні погляди отримали назву теорії делегації.

Категорично не погоджуючись із подібними судженнями, А.І. Єлістратов наголошував на тому, що у законодавчої установи немає ніяких інших прав, крім тих, які входять до сфери її компетенції. І, навпаки, все те, що становить коло її відання, створює компетенцію саме законодавчих, а не будь-яких інших державних установ [4, с.169].

Не поділяв згадану теорію і В.Л. Кобалевський, який писав, що виконавча влада є самостійною гілкою влади у плані виконання законів, яка для виконання самих законів повинна займатися правотворчістю. А цей факт є свідченням того, що правові норми виходять не тільки від законодавця, але і від численних органів виконавчої влади. І саме така форма діяльності адміністрації, вважав вчений, відповідає мінливим потребам соціального життя [6, с.130].

Історія розвитку адміністративно-правової науки переконливо довела безпідставність теорії делегації. На сьогодні ні в кого не виникає думки, що адміністративна нормотворчість є делегованим видом державної діяльності. Навпаки, право видавати нормативні акти управління закріплюється за органами виконавчої влади ст.117 Конституції України [8] як невід'ємна складова їх повноважень, наявність яких і дозволяє виконувати останнім поставлені перед ними завдання. Хоча при цьому потрібно зазначити, що вітчизняній історії права відомі приклади прямого делегування законодавчим органом Кабінету Міністрів України повноважень на видання нормативних актів у формі декретів. Але природа декретів у цьому випадку була іншою, оскільки останні за своєю юридичною силою були прирівняні до закону.

Повертаючись до нормативних актів адміністрації, зазначимо, що досить актуальним для молоді адміністративно-правової науки були і питання їх класифікації.

Так, залежно від змісту укази поділялися на ті, що регулювали або діяльність адміністративних установ, або поведінку громадян.

Укази, які визначали побудову та порядок діяльності адміністративних установ, називалися організаційними указами або інструкціями, а укази, які створювали правила поведінки безпосередньо для громадян, – обов’язковими постановами. При цьому деякі науковці стверджували, що організаційні акти (інструкції, накази), на відміну від актів першої групи, є нічим іншим як технічними указами, дія яких не виходить за межі адміністративного організму; юридичні відносини між громадянином і владою вони не створюють, і, як наслідок, не покладають на громадян ніяких обов’язків і не надають їм жодних прав [7, с.29]. З критикою подібних поглядів виступив А.І. Єлістратов, який справедливо стверджував, що у ідеї подібних позаправових указів присутній глибокий відступ конституційної теорії від правових засад. Будь-яке загальне правило, наголошував автор, що стосується порядку реалізації публічної служби, якщо не прямо, то побічно відображається на інтересах громадян. Регламенти, інструкції, які визначають внутрішню роботу адміністративної машини, у своїй дії “докочуються” до громадян. Свавілья подібних указів врешті-решт перетворюється у джерело владного свавілья для громадян [5, с.85]. Подібні погляди свідчать про те, що вже на початку ХХ століття вчені активно відстоювали ідею повної правової урегульованості усіх сторін діяльності публічної влади як неодмінного чинника побудови правової держави. Але, на жаль, історичний досвід існування нашої країни довів, що подібні погляди не були сприйняті правлячою владою, що, як наслідок, призвело до розбудови тоталітарної, а не правової держави.

Крім наведеної класифікації, укази поділялися також на виконавчі та розпорядчі. Призначенням розпорядчого указу було регламентування умов та порядку виконання та застосування будь-якого закону, особливо законів, які приймалися вперше та не містили у собі повних механізмів своєї реалізації. Що ж стосується розпорядчого указу, то він був покликаний регулювати такі галузі державного

управління, які залишалися тою чи іншою мірою без законодавчої регламентації. Отже, за допомогою розпорядчих указів заповнювалися прогалини у чинному законодавстві. З викладеного стає очевидним, що зазначена класифікація указів і, як наслідок, діяльність щодо їх видання були сприйняті більш пізніми вченими-адміністративістами як найважливіша ознака державного управління та органів, що його здійснюють. У зв’язку з цим у юридичній літературі державному управлінню почали надавати виконавчо-розпорядчий характер [9, с.9], а органи, які його здійснюють, називати виконавчо-розпорядчими [10, с.7].

Поряд з викладеним не зайвим буде зупинитися також і на класифікації указів, запропонованій В.Л. Кобалевським. Так, на думку вченого, з врахуванням неоднорідності природи нормативних актів адміністрації, серед останніх необхідно розрізняти так звані звичайні, надзвичайні та виключні укази.

Звичайні укази, наголошує В.Л. Кобалевський, являють собою підзаконні нормативні акти адміністрації, які видаються центральною або місцевою виконавчою владою, виступаючи нормальною формою її діяльності. При цьому автор у наведеній групі нормативних актів виділяє дві підгрупи: ті, що адресовані громадянам, – обов’язкові постанови, та ті, що регулюють діяльність самих адміністративних органів, – циркуляри або інструкції.

Під надзвичайними указами розуміли нормативний акт, який належить за свою сутністю до компетенції законодавчого органу, але прийнятий вищою урядовою владою у перерві між сесіями, у зв’язку з чим він для своєї легальності потребує наступного схвалення законодавця. Виключними ж указами називали акти про оголошення у місцевості військового або виключного стану [6, с.127-128]. Головною особливістю надзвичайних та виключних указів, яка і визначила їх самостійне місце серед інших нормативних встановлень адміністрації, була їх юридична сила, яка була рівною з юридичною силою закону. Тобто, зазначені укази у певний період часу на певній території змінювали дію законодавчих

актів, запроваджували положення, які могли суттєво обмежувати права, свободи та законні інтереси громадян, закріплені законами. Але при цьому, як відмічалось у літературі, подібні укази не виступали актами урядового розсуду, оскільки вони видавалися правлячою владою за наявності певних умов, і їх дія у часі була суворо обмежена певними межами.

Варто зазначити, що приклади останніх нормативних актів можна зустріти і сьогодні. Так, відповідно до Закону України “Про правовий режим надзвичайного стану” [11] Президент України своїм указом, який потребує затвердження Верховною Радою України, має право ввести в Україні чи в окремих її місцевостях надзвичайний стан.

Викладене дозволяє стверджувати, що підходи науковців, які досліджували питання форм управлінської діяльності на початку запровадження зазначеного правового інституту, багато у чому залишилися актуальними і сьогодні. Саме вони і є фундаментом, на якому базується сучасна адміністративно-правова наука та теорія правової держави щодо діяльності органів виконавчої влади.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Токар А. Адміністративний договір як

форма управлінської діяльності (питання теорії) // Підприємництво, господарство і право. –2001. –№ 6. –С.72-74.

2. Теория государства и права: Курс лекций /Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 2003. -776 с.

3. Бельский К.С. Ученый-административист В.Л. Кобалевский: жизнь, труды, основные научные положения (к 110-летию со дня рождения) // Государство и право. –2002. –№ 12. –С.81-87.

4. Елистратов А.И. Основные начала административного права. –М., 1914. -333 с.

5. Елистратов А.И. Очерк административного права. –М., 1922. -236 с.

6. Кобалевский В. Очерки советского административного права. -Харьков, 1924. -260 с.

7. Гессен В.М. Административное право. Популярные лекции для самообразования. – Вып.1. –СПб., 1903. -240 с.

8. Конституція України // ВВР України. – 1996. –№ 30. –Ст.141.

9. Советское административное право /Под ред. В.М. Манохина. –М. Юрид. лит., 1977. - 544 с.

10. Евтихийев И.И., Власов В.А. Административное право СССР. –М.. 1946. -431 с.

*Гриценко І.С. Форми державного управління: історичні питання становлення та наукового аналізу // Форум права. -2007. -№ 3. –С.61-65 [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07gistna.pdf>*

Аналізуються погляди вчених-адміністративістів щодо форм державного управління в історичному розвитку, визначаються деякі історичні передумови та закономірності становлення цього інституту.

\*\*\*

*Гриценко И.С. Формы государственного управления: исторические вопросы становления и научного анализа*

Анализируются взгляды ученых-административистов о формах государственного управления в историческом развитии, определяются некоторые исторические предпосылки и закономерности становления этого института.

\*\*\*

*Gritsenko I.S. Form of the government: historical questions of becoming and the scientific analysis*

Sights of scientists-administrative about forms of the government in historical development are analyzed, some historical preconditions and laws of becoming of this institute are defined.