

Юрій ДРЕВАЛЬ

## ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ НАУКИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Постановка проблеми.** Тривіальною є думка про те, що від ефективного здійснення державного управління значною мірою залежить і розвиток держави та суспільства в цілому. Дійсно, саме в державно-управлінському процесі досягається мета та реалізуються завдання державної влади. Водночас безсумнівним є і те, що розвиток будь-якого явища чи системи знань має здійснюватися на основі належного опрацювання історичного досвіду. Це повною мірою стосується і теорії та практики державного управління.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Відомо, що наукове пізнання спрямоване на виробництво знань про природу, суспільство та про саме знання. Також відомо, що становлення держави сучасного зразка, з властивими їй конституційною легалізацією прав людини та розподілом гілок влади, припадає на нові часи. У більшості сучасних цивілізованих країн такі зрушення відбувалися впродовж другої половини XVIII – початку XX ст., періоду, який сучасний британський дослідник Е. Хобсбаум назвав «довгим дев'ятнадцятим століттям» [17, с. 12].

Відтак і формування науки державного управління відбувалося паралельно з фіксацією нових політичних інститутів та форм організації влади. Сучасні дослідники слідом за Г. Райтом початок формування науки державного управління пов'язують з роботою В. Вільсона «Дослідження управління» (1887 р.), акцентуючи увагу на протиставленні політики та управління [11, с. 5]. Теоретики менеджменту також чи не одноставно відзначають, що саме на межі XIX–XX ст. вже були визначені деякі управлінські напрями (насамперед пов'язані з іменами А. Файоля, Ф. Тейлора та М. Вебера) [8, с. 209–215].

**Виділення невирішених проблем.** Проте, очевидно, зазначені та подібні їм тлумачення надміру звужують предметну сферу витоків науки державного управління, зводячи її до вже добре опрацьованих окремих моделей. Відомо ж, що на межі XIX–XX ст. дискутувалося чимало державницьких ідей, які прямо чи побічно стосувалися науки державного управління. Причому, оцінки багатьох дослідників виводилися на основі опрацювання досвіду передових на той час країн, які інтенсивно переймали стандарти демократичного врядування.

**Мета (завдання) рукопису.** Метою рукопису, з урахуванням наведеного вище аналітичного матеріалу, визначено з'ясування державно-управлінського аспекту в роботах представників науки державного права другої половини XIX – початку XX століть.

**Виклад основного матеріалу.** Відомо, що будь-яка держава не може обійтися без державного управління. Це стосується як сучасних економічно та політично розвинутих держав, так і архаїчних прото- чи прадержавних формувань давніх часів. Дійсно, значна частка відомих на сьогодні управлінських революцій пов'язується з стародавніми державотворчими зверненнями (це так звані шумерська релігійно-комерційна, вавилонська світсько-адміністративна та асирійська виробничо-будівельна революції). Проте, на що вже зверталася увага в дослідженні, формування науки державного



**ДРЕВАЛЬ  
Юрій Дмитрович,**

доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри державного управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, м. Харків.

### **Анотація:**

Статтю присвячено особливостям формування науки державного управління. З'ясовано, що формування нового наукового напрямку базувалося на істотних зрушеннях в державному владарюванні другої половини XIX ст. і завдячує інтелектуальній праці багатьох тогочасних вчених.

### **Ключові слова:**

держава, державне управління, внутрішнє управління, право.

УДК 35.01(477)

управління пов'язане саме з формуванням держави сучасного зразка. Не випадково В. Кноррінг стверджує, що «управління – це найдавніше мистецтво та новітня наука» [4, с. XVIII].

Роботи вчених багатьох країн середини XIX – початку XX ст. (А. Алексеева, В. Беджгота, І. Гельда, Л. Гумпловича, А. Дайсі, Л. Дюгі, В. Івановського, Н. Коркунова, С. Котляревського, С. Лоу, А. Лоуелла, Ф. Моро, К. Соколова, Л. Слонімського, І. Тарасова, Е. Фландена, Б. Чичеріна, Л. Штейна та багатьох інших) відзначаються як широтою поставлених проблем, так і глибиною аналізу. Причому, на що слід звернути особливу увагу, їхні думки у багатьох аспектах були співзвучні сучасним напрацюванням з державно-управлінської проблематики.

У теоретичному осмисленні тогочасних державно-управлінських досліджень особливе місце відводилося на той час вже доволі популярній ідеї розподілу гілок влади (Л. Гумплович у книзі «Загальне вчення про державу», що вийшла друком у 1910 р., проблематику вчень про державну владу навіть помістив у підрозділ під назвою «Державне управління» [3, с. 265–277]). Так, французькі вчені Л. Дюгі, Ф. Моро та Е. Фланден категорично виступали супроти догматичного тлумачення ідей їхнього великого попередника Ш.-Л. Монтеск'є. Ф. Моро взагалі підкреслював, що принцип «жорсткого» розподілу влад взагалі не може бути реалізований у практичній діяльності сучасних держав [10, с. 89]. Британський вчений В. Беджгот водночас наводив численні аргументи на користь того, що розвиток державного ладу Великої Британії узгоджується не з теорією жорсткого розподілу гілок влади, а з теорією «стримувань та противаг» [1, с. 63, 71, 73, 74].

Такі роздуми співзвучні зі сучасними підходами до тлумачення розподілу гілок влади, яким нарівні зі згадуваними вище «стримуваннями та противагами» властивий наголос на «балансуванні», «субсидіарності» та «колегіально розподіленій владі» (з підкреслюванням важливості процедурних аспектів, які мають охоплювати як процеси формування, так і здійснення демократичного врядування).

Наведені положення окрім іншого чітко вказують на діалектичний взаємозв'язок єдності державної влади та часткового розподілу її функцій. На цій основі формувались і знання щодо суб'єкт-об'єктних відносин в управлінській діяльності, які загалом узгоджуються з властивим сучасності широким та вузьким тлумаченнями державного управління.

Російський дослідник В. Івановський, наприклад, зауважував: «Та галузь державної науки, котра вивчає державну організацію в її розвитку та сучасному стані, називається наукою про державу у вузькому смислі слова, чи загальним вченням про державу; та ж галузь, котра вивчає державну діяльність, державні функції, називається наукою про управління...» [5, с. 51]. Польсько-австрійський вчений Л. Гумплович, виражаючи споріднені погляди стосовно сутності державного владарювання, владу та управління поєднував терміном «організація» [3, с. 265 – 266].

Але вже на той час були розповсюдженими інші погляди на предмет державного управління, які базувались головним чином на підзаконній діяльності органів виконавчої влади (і в цьому сенсі, за образним але не досить вдалими тлумаченням В. Івановського, управління навіть протиставлялося законодавству [5, с. 6]). Проте, і в руслі такого підходу було здійснено чимало змістовних спроб державного управління.

Одну з перших спроб сучасного осмислення науки та практики державного управління здійснив у другій половині XIX ст. німецько-австрійський вчений Л. Штейн, який поставив завдання «підняти вчення про управління на рівень системної науки» й аргументовано довів неспроможність зведення функцій виконавчої влади лише до виконання законів [18, с. IX, 2]. Поняття та зміст виконавчої влади він назвав «великими самостійним організмом, через який основні положення державного влаштування переходять у управління» [18, с. 2].

Російські вчені І. Тарасов і Н. Коркунов, вказуючи на першість Л. Штейна у справі формування нового наукового державотворчого напрямку, підтримали та розвинули

окреслені вище ідеї їхнього попередника. І Тарасов, наприклад, «органами управління в широкому сенсі» назвав законодавчі, виконавчі, судові та контрольні органи [15, с. 116]. Н. Коркунов у роботі з красномовною назвою «Указ і закон», розвиваючи вчення про активну роль виконавчої гілки влади, підкреслював: «Необхідно, щоб вона (виконавча гілка влади – Ю. Д.) могла не лише діяти у руслі виконання законів..., а й бути самостійною регулюючою владою» [7, с. 1]. Окрім того, вчений вказував на «сумісність владарювання» всіх гілок влади та відособлення «не різнорідних справ державного управління, а спільних елементів» [7, с. 212].

Значний масив державно-управлінської проблематики зосереджено в підручниках з поліцейського права, що видавалися в Російській імперії впродовж другої половини XIX – початку XX ст. У цей час поліцейське право складало окрему галузь імперської системи права та викладалося в навчальних закладах. Але, як стверджується в сучасних енциклопедичних словниках, предмет і метод поліцейського права не були точно встановлені, і воно охоплювало широке коло питань, віднесених до внутрішнього управління [2, с. 448 ; 19, с. 638].

Тогочасні дослідники поліцейське право та управління ототожнювали з «внутрішнім управлінням», «внутрішнім державним управлінням», «міським врядуванням» і навіть з «суспільним (громадським) правом». В. Дерюжинський, вказуючи на значущість конституційних засад для оновлення внутрішнього управління, поряд із зазначеними словосполученнями використовував і категорію «система вчення про управління» [4, с. 10, 15]. Автор, зокрема, такою системою охоплював три великі групи явищ: по-перше, усі ті сфери державного та суспільного життя, які спрямовані на врегулювання господарських відносин; по-друге, ті сфери державної та громадської діяльності, які мають сприяти духовно-інтелектуальному розвитку населення; по-третє, ті сторони державного та громадського життя, які за своїм характером не можуть бути прямо віднесені до жодної з названих сфер, але які також необхідні для забезпечення всебічного культурного розвитку як цілого суспільства, так і окремих його членів [4, с. 15–16]. І. Тарасов, наприкінці XIX ст. зосередивши наукові пошуки саме на предметі поліцейського права, вважав необхідним звернути увагу читачів на категорію «суспільне (громадське) право». Автор, зокрема, стверджував: «У цій науці суспільство розглядається не як об'єкт, а як суб'єкт управління, і внутрішнє державне управління розглядається переважно як сфера виразу громадської самодіяльності» [16, с. 16].

Тогочасні вчені вже підходили й до сучасного тлумачення «політики» та «політичного управління». При аналізі зазначеного питання обов'язково слід врахувати ту обставину, що впродовж нового та новітнього часів саме в сфері суспільно-політичних відносин відбулися кардинальні (чи навіть «революційні») зміни. Утім, навіть з урахуванням наведеної обставини, погляди деяких тогочасних вчених на місце «політики» у взаємовідносинах різних гілок влади видаються цілком сучасними.

Російський вчений Л. Слонимський, наприклад, саме «політикою» пояснював прямий диктат парламентської більшості над усіма органами державної влади, «всупереч духу та смислу конституції» [13, с. 152, 156]. У цьому сенсі пророчими виявилися висловлювання його колеги К. Соколова, що «сутність парламентаризму полягає не в тому, що міністерства «обираються» та «зміщуються» парламентом, а в тому, що парламент більш-менш чітко вказує на те, яку політику він підтримує, а яку він засуджує» [14, с. 88]. До речі, саме таке розуміння політики найбільшою мірою відповідає особливостям взаємозв'язків «політики» та «права» у функціонуванні сучасних органів державної влади (концепція «політико-правового розвитку»).

Активна та інколи й домінуюча роль виконавчої влади найбільшою мірою втілювалася у політичну практику тодішньої Великої Британії. Відтак, не випадково на той час окреслену проблему аналізували передусім британські дослідники (див. роботи В. Беджгота, А. Дайсі, С. Лоу і А. Лоуелла). С. Лоу, наприклад, на початку

XX ст. вже писав про те, що під впливом вищенаведених факторів потребує серйозного перегляду традиційне розуміння принципу парламентського верховенства. Він, зокрема, стверджував, що «колишні прислужники (мається на увазі, «прислужники» парламенту – Ю. Д.) у деяких відносинах стали повелителями» і що «кабінет став могутнішим та прибрав до рук чимало прав та переваг, відносно яких громади вважають, що цими правами як і раніше володіє народне представництво [9, с. 139]. У той же час В. Беджгот уряд Великої Британії назвав «самою могутньою установою в державі» [1, с. 74], чого не можна було навіть уявити в середині XIX століття.

Окреслені особливості взаємозв'язків виконавчої та законодавчої гілок влади властиві і сьогоденній політико-правовій практиці Великої Британії. Сучасний американсько-італійський дослідник політики Дж. Сарторі, наприклад, аналізуючи різновиди політичних систем, у першу чергу вказує на англійський тип «прем'єрства» чи «кабінетної системи», «за якої виконавча влада значно перевищує парламент...» [12, с. 97].

Наведені у рукописі факти та аргументи переконливо свідчать про помилковість підходу, згідно з яким початки формування науки державного управління обмежуються лише іменами В. Вільсона та Ф. Гуденау, а також теоретиками менеджменту Ф. У. Тейлора та А. Файоля. Мова, очевидно, має йти про тогочасні системні зрушення у державному владарюванні та значний внесок багатьох вчених у справу формування нового наукового напрямку.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отже, у фаховій літературі другої половини XIX – початку XX ст. аналізувалося чимало проблем, прямо чи побічно пов'язаних з сучасною державно-управлінською проблематикою. По-перше, це значущість конституційних засад та розподілу гілок влади для налагоджування державно-управлінської діяльності. По-друге, це наявність різних точок зору на предмет державного управління, які з деякою мірою умовності можна згрупувати згідно з широким та вузьким підходами. По-третє, це доволі змістовні спроби осмислення політичного управління, які в загальних рисах відповідають сучасній концепції політико-правового розвитку. По-четверте, це відзначення активної ролі виконавчої влади, що значно перевищує спрощено зрозумілий рівень здійснення виконавчо-розпорядчих функцій. По-п'яте, це широкий спектр питань, віднесених до внутрішнього управління (що може вважатися одним з основних аргументів на користь того, що в тлумаченні тогочасних дослідників таке управління більшою мірою відповідає змісту сучасного державного управління, а не адміністративного права).

#### *Література:*

1. Беджгот В. Государственный строй Англии / В. Беджгот ; пер. с англ. Е. Прейсь. – М. : Изд. М. и С. Сабашниковых, 1905. – 359 с.
2. Большой юридический энциклопедический словарь / автор и сост. А. Б. Барихин. – М. : Книжный мир, 2004. – 720 с.
3. Гумплович Л. Общее учение о государстве / Людвиг Гумплович : пер. со 2-го нем. изд. со вступит. очерком, примечаниями и доп. статьей И. Н. Неровецкого. – СПб. : Без изд., 1910. – 511 с.
4. Дерюжинский В. Ф. Полицейское право. Пособие для студентов / В. Ф. Дерюжинский. – СПб. : Сенатская типография, 1917. – 310 с.
5. Ивановский В. В. Учебник государственного права / В. В. Ивановский. – Казань : Типо-литография Императорского Ун-та, 1913. – 500 с.
6. Кнорринг В. И. Искусство управления : Учебник / В. И. Кнорринг. – М. : Изд-во БЕК, 1997. – 264 с.
7. Коркунов Н. М. Указ и закон / Н. М. Коркунов. – СПб. : Типогр. М. М. Стасюлевича, 1894. – 408 с.
8. Кравченко А. И. История менеджмента: Учебное пособие для студентов вузов / А. И. Кравченко. – М. : Академический Проект, 2003. – 560 с. – (Серия «Gaudeamus»).

9. Лоу С. Государственный строй Англии / Сидней Лоу ; [пер. с англ. под ред. проф. А. С. Яценко, с вступ. замечаниями и статей проф. П. Г. Виноградова]. – М. : Типогр. Т-ва И. Д. Сытина, 1910. – 446 с.
10. Моро Ф. В защиту парламентаризма / Феликс Моро ; пер. с фр. Кагана. – СПб. : Типогр. «Север», 1908. – 202 с.
11. Райт Г. Державне управління / Глен Райт ; пер. з англ. В. Івашко. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
12. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія : дослідження структур, мотивів і результатів / Джованні Сарторі ; [пер. з англ. О. І. Мороз]. – К. : АртЕк, 2001. – 224 с.
13. Слонимский Л. З. Основные вопросы политики / Л. З. Слонимский. – СПб. : Типогр. М. М. Стасюлевича, 1889. – 389 с.
14. Соколов К. Н. Этюды о парламентаризме / К. Н. Соколов // Вестник права. – 1906. – Кн. 3. – С. 54-140.
15. Тарасов И. Т. Краткий очерк науки административного права: конспект лекций. Т. 1. / И. Т. Тарасов. – Ярославль : Типо-литография Р. Фалькъ, 1888. – 386 с.
16. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву / И. Т. Тарасов. – М. : Университетская типография, 1908. – 252 с.
17. Хобсбаум Э. Век империи. 1875-1914 / Эрик Хобсбаум ; [пер. с англ. Е. С. Юрченко]. – Ростов н/Д. : Изд-во «Феникс», 1999. – 512 с.
18. Штейн Л. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / Лоренц Штейн ; пер. с нем. под ред. И. Е. Андриевского. – СПб. : Изд. А. С. Героглифова, 1874. – 594 с.
19. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.. – 4 т. Н-П. – К. : Укр. енцикл., 2002. – 718 с.