

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-3.02>

Мирний Д.В.

*здобувач кафедри загальноправових дисциплін  
Харківський національний університет внутрішніх справ*

## ЕВОЛЮЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇЇ РЕФОРМУВАННЯ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ (XVIII – ПЕРША ПОЛОВИНА XIX СТОЛІТТЯ)

**Постановка проблеми.** 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 багатотисячолітніх 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.** 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, О. М. Бандурка, О. С. Гиляка, К. Р. Добкіна, В. Р. Жвалюк, В. С. Кульчицький, В. В. Россіхін, А. Є. Шевченко, 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 роз-

ширення їх правових засад та здійснюються переважно крізь призму конституційного і адміністративного права. Таким чином, наукові розробки присвячені комплексному дослідженню даній проблематиці потребують подальших напрацювань.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз еволюції системи публічного управління та її реформування в умовах становлення українського державотворення (XVIII-перша половина XIX століття).

**Виклад основного матеріалу.** У другій чверті XVIII століття дворянство продовжувало служити соціальною опорою абсолютній монархії, а палацові перевороти потягли за собою зміни політичної, а тим більш соціальної системи суспільства та зводилися до боротьби за владу різних дворянських угруповань. Централізація системи державного управління знизу доверху, формування служивої бюрократії переважно з середовища дворян – лише підтримувало та зміцнювало самодержавну владу. Бюрократія ставала елітним шаром, який вийшов як зі старої аристократичної частини, так і з нових дворян, що висунулися за своїми особистим якостям, внутрішня політика відрізнялася нестійкістю, а елементи державного механізму нестабільністю.

Відносна стабільність зберігалась в органах, що відали безпекою режиму, а також в установах, що забезпечували збір податків і податей до державного бюджету. Державне управління відобразило і таке унікальне явище історії, як фемінократія, що не мало преце-

денту як у вітчизняній, так і у світовій історії, в той час, як колегіальна система управління, що сформувалася до середини XVIII століття, була «строкатою», так як її центральні державні установи (колегії, укази, канцелярії) розрізнялися структурою і повноваженнями і в цілому перебували в стані кризи. Законодавча і управлінська діяльність несла «продворянський характер». Основні завдання державного управління вирішувалися в інтересах дворянства, забезпечували розширення його прав і привілеїв при одночасному посиленні кріпосницької системи. В цей час встановилася ринкова ціна на кріпаків, було законодавчо закріплено право, продавати селян без землі. Селяни втратили право мати нерухому власність, виступати в якості поручителів, торгувати без особливого дозволу поміщика тощо. Життя кріпаків визначалося вотчинними інструкціями, що регламентували не тільки повинності селян, але їх господарську ініціативу, сімейне та духовне життя; соціально-економічні та політичні умови розвитку вимагали перетворення владних структур і їх вдосконалення.

Система управління при Катерині II будувалася як і раніше на фундаменті основних засад: самодержавстві, кріпацтві, вотчинної, помісної власності, становості, що і визначило соціальну антинародну спрямованість, централізацію і бюрократизацію всіх поверхів управлінської системи. На зміні функцій системи публічного управління позначилася завойовницька зовнішня політика; на якості державного управління відбилися: загострення соціальної напруженості, різке роз'єднання станів, зростання протиріч між дворянством і селянством, хвилювання і збройні виступи заводських, державних, поміщицьких селян наприкінці XVIII століття [1, с. 9].

Зміни державного управління втілили ідеологію абсолютизму, обґрунтовану видатними ідеологами родовитої аристократії, в тому числі князем-рюриковичем М. М. Щербатовим. У вісімнадцяти книгах «Історії російської від найдавніших часів», в роботі «Про

зіпсованість моралі у Росії» ним представлена концепція традиціоналізму, природності самодержавного режиму і управління, кріпосного стану селянства, нерівності станів, особливо привілейованого становища дворянства – «станового хребта суспільства». Окрім того, М. М. Щербатов відстоював право знаті на участь в управлінні державою. Він представив в якості суспільного ідеалу станово-кастовий лад кріпацтва, олігархічне дворянське державне управління на чолі з монархом – «першим серед рівних» [2, с. 66].

Аристократичний консерватизм змінив ідейну основу імперського управління, наприклад якщо московські царі вважали владу і управління служінням Богу і державі, що відобразилось і в царській символіці, то ідеологією імператорської влади, особливо в другій половині XVIII століття, стало забезпечення самовладдя абсолютного монарха, інтересів дворянства, оголошеного шляхетним станом, який став керівним у державному керуванні [3, с. 39].

Ідеї західноєвропейських і російських просвітників позначилися на трансформації громадської думки в сторону критичного ставлення до чисто феодальних основ державного управління, що породило пізніше перспективу його лібералізації. Імператриця ж ігнорувала поставлені публічно питання про обмеження абсолютистсько-монархічного управління конституційним представництвом станів, про реформування та ліквідацію кріпацтва, що лежало в основі управління. Це ясно видно з її спроби скликання спеціально-проголошеної комісії, метою якої нібито було «з'ясування народних потреб» для проведення всебічних реформ.

Фактично, адміністративні реформи торкнулися всієї системи державного управління і почалися з верхніх її аспектів, роль яких після Петра I то слабшала, то підіймалася через неодноразові зміни їх статусу і функцій. Реформи виходили із наступних цілей: зберегти фундаментальні основи абсолютистсько-монархічного державного управління; під-

няти дворянство, зробити управління досить сильним для реалізації його інтересів у внутрішній та зовнішній політиці; уберегти інститути традиціоналізму від впливу європейських революційних ідей і політичного досвіду; посилити особисту владу імператриці.

З абсолютистськими прагненнями глави держави не збігався проект М. І. Паніна про постійну державну раду за типом аристократичної шведської моделі, поданий ним Катерині II відразу ж після перевороту. Необхідність Верховної ради з законодавчими правами пояснювалася тим, що влада государя буде тільки тоді діяти з користю, коли буде розділена розумно між деякими обраних до того персон [4, с. 116]. Автор проекту вважав, що в управлінні на відміну від європейського діє переважно сила персон, ніж влада місць державних, що органам управління бракує законних підстав, які б створили законодавчу базу їх міцного функціонування. Він пропонував ввести поділ влади, виділити законодавчу владу, запровадити елементи західного суспільного устрою, упорядкувати державність, щоб країна не залежала від примхи сидячих на троні і захистити престол від випадкових людей. Рада мала розглядати питання в присутності імператриці, яка могла б врахувати висловлені думки, приймаючи остаточні рішення. «Простіше кажучи, – зазначив В. О. Ключевський, – Панін хотів сказати, що в державі не було основних законів, які б обмежували особисту сваволю монарха». Катерина II прийняла проект, підписала навіть маніфест про нову постійну раду, призначила її членів, але проект і маніфест не було видано, а здано в архів [5, с. 87].

Функції Сенату були роздроблені між шістьма створеними в його складі відносно автономними департаментами на чолі з обер-прокурорами. Перший департамент розглядав найважливіші внутрішні політичні справи; другий відав судовими справами в апеляційному аспекті; третій - поліцією, освітою, західними країнами імперії; четвертий – військовими і морськими справами. Очоло-

вав Сенат генерал-прокурор, який розглядав-ся як довірена особа Імператриці. Призначений на цю посаду князь О. О. Вяземський був особисто відповідальний перед Катериною II, щодня доповідаючи їй про роботу і рішення Сенату. Генерал-прокурор зосередив безпосередньо в своїх руках справи юстиції, фінансів, казначейства, контролю і нагляду. Він виконував роль наближеного міністра управління, самостійно вирішував справи. Йому підпорядковувалися губернські прокурори та направляли доповіді записки всі намісники на місцях. Відтак, згідно проекту пропонувалося структурувати Сенат з метою підвищення його вищої управлінської ролі. Зроблено ж було так, що департаменти діяли роздроблено і самостійно в рамках розписаних справ. При розходженні думок справа розглядалася в першому департаменті під головуванням генерал-прокурора, за участю сенаторів від інших департаментів. При наявності різних думок і тут справа виносилася на загальні збори сенаторів, але якщо і тут були розбіжності в думках, генерал-прокурор доповідав всю справу імператриці на її розгляд і рішення [6, с. 15].

Губернатор оголошувався представником імператорської особи, главою, господарем і опікуном ввіреній йому губернії, виконавцем імператорської волі і законів, які забезпечують дотримання і виконання указів і узако-нення, викриття за допомогою губернського прокурора лихварів, хабарників, казнокрадів як ворогів батьківщини, піклування про землеробство, як джерело всіх скарбів і багатств держави, про промисли, торгівлі, збереження тиші і безпеки вірогідданих, керівництво чиновниками провінційних, повітових, воєводських і приписних канцелярій, об'їзд їх раз в три роки, складання звітів, збір податей та ін.

Губернатор отримував величезну владу, йому підпорядковувалися магістрати, різні комісії, поліція, ямські правління – всі цивільні місця, земські уряди, що функціонували раніше в сфері центрального підпорядкування, а також військові частини і команди на

території губернії. Як і раніше, губернатор призначався монархом, але іменувався тепер головнокомандувачем, государевим правителем губернії, він міг мати статус не тільки цивільного, а й військового губернатора.

Згодом управлінську діяльність по відношенню до губерній було реформовано внаслідок прийняття окремого указу 07 листопада 1775 року, де констатувалися недоліки місцевого управління, яке не забезпечувало безпеку дворян, не запобігло народній війні, не змогло зберегти порядок, не впоралося з масовими виступами, які були придушені армією. Виправлення положення бачилося на шляхах посилення всіх ланок, в тому числі і особливо місцевої ланки, всього самодержавного управління.

В імперії засновувався новий адміністративний устрій, який передбачав: розукрупнення і збільшення губерній більш ніж удвічі; ліквідацію провінцій, як непотрібної проміжної ланки між губернією та повітом; багаторазове збільшення числа повітів; введення намісництва з двох-трьох і більше губерній кожне. Такий адміністративно-територіальний поділ був покликаний підвищити ефективність податкової, поліцейської, судової, а також всієї каральної політики. Він ґрунтувався на принципі статистичного розрахунку, зокрема вважалося, щоб губернія добре могла бути керована, потрібно в ній від трьохсот до чотирьохсот тисяч душ. При цьому ігнорувалися економічні, етнічні та інші чинники, які склалися історично. Зазначений принцип поновлювався на сформованій кріпосницької основі.

Губернська реформа посилила на місцях державний початок в дусі абсолютизму, створила велику адміністративну систему управління з сильною владою місцевої адміністрації і поліції, які зобов'язані були припиняти будь-які прояви невдоволення і захищати імперію від західних революційних ідей, пов'язаних з конституцією, представницькими парламентськими установами, правовою державою і громадянським суспільством.

Організація управління містами не мала самостійної регламентації і однаковості, що супроводжувалося свавіллям керівників місцевої адміністрації, гальмувало розвиток міст, їх влаштування. Зростання ролі міст у житті держави вимагало адекватного міського управління. Значною мірою ця потреба була зафіксована «Жалуваною грамотою» від 21 квітня 1785 року, яка стала першим в історії управління розгорнутим законом про організацію міського управління. Зазначений акт супроводжувався пізніше цілою серією городових положень про побудову міського життя. Законодавчо зберігалось державне міське управління, було визначено юридичний статус міського населення, організацію ремісничого, цехового устрою, суспільне міське управління, підпорядкованість його адміністрації. На допомогу адміністрації міст створювалося громадське управління. За майновим станом і родом занять місцеві мешканці поділялися на шість станових розрядів, реєструвалися в спеціальних обивательських книгах старостами і депутатами, яких обирало суспільство, відповідно в одній з шести частин книги за алфавітом і в певній формі з семи показників [7, с. 12]. Станова спрямованість реформ особливо наочно проявилася по відношенню до селянства, адже управління селянами охопило 90% населення, позбавленого елементарних громадянських прав і навіть права присягати главі держави на вірність. Була введена нова система управління державними селянами, що управлялися губернськими казенними палатами, їх повітовими структурами. Державні селяни несли важкі податі і повинності та зберегли надмірно обмежені законами права в соціально-економічній сфері, зокрема в сфері господарювання і заняття промислами.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що державне управління в другій половині XVIII століття було направлене на зміцнення влади абсолютного монарха і відрізнялося ще більшою централізацією і бюрократизацією, переважна більшість реформ здійснюваних в даний період реформ



мали обмежений характер. Самодержавний принцип управління, кріпосне право, становий лад залишалися непорушними. В той же час, у процесі адміністративних реформ, здійснюваних Катериною II були реорганізовані вищі і центральні органи управління; заснований новий адміністративний устрій держави; вдосконалено губернське та міське управління; дворянству та мешканцям міст були даровані права самоврядування при функціонуванні на основі законів імперії і під чітким контролем провладної адміністрації. Введено селянське громадське управління, що діяло під керівництвом адміністративно-поліцейських органів та була здійснена поліцеїзація управління, особливо місцевого та повітового, яке очолили поліцейські чини, з'явилися спеціальні поліцейські управи благочиння.

#### Анотація

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу еволюції системи публічного управління та її реформування в умовах становлення українського державотворення (XVIII – перша половина XIX століття).

З урахуванням доктринального дослідження доведено, що державне управління в другій половині XVIII століття було направлене на зміцнення влади абсолютного монарха і відрізнялося ще більшою централізацією і бюрократизацією, переважна більшість реформ здійснюваних в даний період реформ мали обмежений характер. Самодержавний принцип управління, кріпосне право, становий лад залишалися непорушними. В той же час, у процесі адміністративних реформ, здійснюваних Катериною II були реорганізовані вищі і центральні органи управління; заснований новий адміністративний устрій держави; вдосконалено губернське та міське управління; дворянству та мешканцям міст були даровані права самоврядування при функціонуванні на основі законів імперії і під чітким контролем провладної адміністрації. Введено селянське громадське управління, що діяло під керівництвом адміністративно-поліцейських органів та була здійснена поліцеїзація управління, особливо місцевого та повітового, яке очолили поліцейські чини, з'явилися спеціальні поліцейські управи благочиння.

Впроваджені державно-управлінські аспекти на нормативно-правовому рівні носили яскраво-виражений, охоронно-традиціоналістський характер: зміцнювали феодальні підвалини, консерватизм системи державного управління; неадекватно відображали об'єктивні потреби державного та суспільного життя, які назрівали; створювали передумови для подальшого відставання країни; віддаляючи українське суспільство від ідеї та концепцій Заходу, де реформістськими та революційними способами поширювалися і затверджувалися демократичні процеси. На ці процеси влада реагувала дуже жорстко. Переслідувалося будь-яке вільнодумство, суворо каралися просвітителі, активізувався поліцейський

Впроваджені державно-управлінські аспекти на нормативно-правовому рівні носили яскраво-виражений, охоронно-традиціоналістський характер: зміцнювали феодальні підвалини, консерватизм системи державного управління; неадекватно відображали об'єктивні потреби державного та суспільного життя, які назрівали; створювали передумови для подальшого відставання країни; віддаляючи українське суспільство від ідеї та концепцій Заходу, де реформістськими та революційними способами поширювалися і затверджувалися демократичні процеси. На ці процеси влада реагувала дуже жорстко. Переслідувалося будь-яке вільнодумство, суворо каралися просвітителі, активізувався поліцейський розшук, посилювалися покарання за провину, тобто сформувався режим «військової і поліцейської диктатури».

розшук, посилювалися покарання за провину, тобто сформувався режим «військової і поліцейської диктатури».

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

**Myrnyi D.V. Evolution of the system of public administration and its reform in the conditions of formation of the Ukrainian state formation (XVIII-first half of the XIX century)**

**Summary**

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the evolution of the system of public administration and its reform in the conditions of formation of the Ukrainian state formation (XVIII-first half of the XIX century).

Based on doctrinal research, it proved that public administration in the second half of the XVIII century aimed at strengthening the power of the absolute monarch and characterized by even greater centralization and bureaucratization; the vast majority of reforms carried out during this period were limited. The autocratic principle of government, serfdom, and the class system remained inviolable. At the same time, in the process of administrative reforms carried out by Catherine II, the higher and central governing bodies were reorganized; a new administrative system of the state was established; improved provincial and city administration; the nobility and the inhabitants of the cities were granted the right of self-government in the operation on the basis of the laws of the empire and under the strict control of the pro-government administration. A peasant public administration was established, which operated under the direction of administrative and police bodies, and the administration of the administration, especially the local and county ones, headed by police ranks, was carried out, and special police denominations appeared.

Implemented public administration aspects at the regulatory level had a pronounced, protective and traditionalist character: strengthened the feudal foundations, the conservatism of public administration; inadequately reflected the objective needs of state and public life that were maturing; created preconditions for further backwardness of the country; distancing Ukrainian society from the ideas and concepts of the West, where democratic processes were spread and approved by reformist and revolutionary methods. The authorities reacted very harshly to these processes. Any freethinking persecuted, educators punished, the police search intensified, and punishments for guilt were intensified, that is, a regime of "military and police dictatorship" formed.

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

**Список використаних джерел:**

1. Багалеї Д. І. Історія міста Харків за 250 років його існування (з 1655-го по 1905-й рік): іст.. Харків : Парова Тип. і Літогр. М. Зільберберг і С-в'язь, 1905. 568 с.
2. Тиунова Л. Б. Система правових норм і отраслеве поділення права. *Ізвестія висших навчальних закладів. Правознавство*. 1987. № 4. С. 64 – 69.
3. Тихоміров Ю. А. Публічне право. Москва : Видавництво БЕК, 1995. 496 с.
4. Захарова Л. Г. Воспоминання генерал-фельдмаршала Дмитрія Алексеевича Мільютіна. *Отечественная історія*. 2000. № 5. С. 114-117
5. Владимирский-Буданов М. Ф. Обзор історії російського права. Київ, 1907. 540 с.
6. Канцелярія харківського губернатора. *ДАХО* (Державний архів Харківської області). Ф. 3. Оп. 17. Спр. 4.
7. Суйц В. П. Внутрішньовиробничий контроль. Москва : Фінанси і статистика, 1987. 127 с.