

Лекція № 1.

Тема: Історичний екскурс в розвиток державно-адміністративної думки

План

1. Державно-управлінська думка в прадавні та середні віки
2. Державно-управлінська думка в формі поліцейстики XVII—XIX ст.
3. Державно-управлінські думки в формі адміністративного права
4. Державно-правові думки в лоні організаційної науки

1. Генезис інституту державного адміністрування щодо норм регулювання можна умовно поділити на декілька хронологічних етапів. *Звернемось до аналізу першого етапу.* Він відноситься до періоду, коли державне адміністрування не існувало в сучасному його розумінні. Була практика адміністрування підконтрольних територій, яка поступово набувала формального характеру.

В той час державно-адміністративне управління означало:

- збір податків з підданих;
- підтримання порядку в суспільному утворенні;
- організацію і благоустрій міст;
- вирішення спорів та конфліктів;
- забезпечення загальної безпеки.

Адміністрування розкривалось у стародавні часи як практика політико-правових відносин, яка організовувала та структурувала взаємодію людини та суспільства. Інколи ця практика розвивалась виключно як відповідь на практичні потреби правлячої еліти, а інколи як моделювання ідеальних образів людської взаємодії.

Основи адміністрування стосувались організації господарської

діяльності та взаємодії між людьми різних соціальних верств. Платон стверджує, що «зі справ у місті кожен громадянин повинен виробляти те, до чого найбільше схильна його природа»¹. Закріплення розподілу праці дозволило зафіксувати специфіку адміністрування суспільної взаємодії як стандарт західної культурної традиції.

Поряд з цим, в роботах давньогрецьких мислителів закріплювались і традиції створення ієрархічної структури суспільного простору. Аристотель зазначає: «Владу ж батька над дітьми можна порівняти з владою царя»². Таким чином, Аристотель виступав за дезінтеграцію адміністративних відносин на державному рівні, але на культовому і буденному вважав їх необхідними.

Державно-адміністративне управління як думка про адміністративну політику найбільш яскраво представлено трактатами мислителів древніх Китаю та Японії.

Ідеї адміністративного управління розвивались в напрямку пошуку стандарту суб'єкта суспільно-державної взаємодії. Конфуцій писав: «Благородний пан піклується про своє коріння; коли закладене коріння, народжується і шлях, поважність і слухняність до старших»³. Виходячи з цього, вихованість і соціальні традиції знаходяться в Китаї поза часовими вимірами та сприяють створенню стабільної організаційної структури суспільного простору.

Такі роботи як кодекс Бусідо та Сунь-Цзи «Мистецтво війни» регламентували правила поведінки та підпорядкованих верств населення та закладало традиції ієрархічного бачення адміністрації на Сході.

Формулювання монотеїзму в релігіях та розвиток державного управління до монархічної форми поставили проблему їх співіснування. У цей час визначився рух апологетів – християнських письменників, які у своїх трактатах закликали правителів та досвідчених людей захищати переваги християнського вчення. З часом пропонується механізм відносин: Господь – намісник Бога Папа Римський – територіальна система церкви – церковна

паства.

У період пізнього Середньовіччя в працях Н. Макіавеллі, Т. Гоббса і ряду інших мислителів намічається тенденція розгляду держави як юридичного механізму, що забезпечує здійснення управлінських і регулятивно-охоронних функцій.

Разом з цим, адміністративна функція релігії залишалась домінуючою для організації суспільних відносин. Н. Макіавеллі стверджував: «Там, де немає страху перед богами, обов'язково відбудеться або загибель держави, або заміна релігії страхом перед государем»⁴. Цю позицію можна сприймати як практичне перенесення релігійних ритуалів в систему адміністративного управління.

Т. Гоббс в праці “Левіафан” розкриває специфіку нового керівного значення держави. Він пише: «Держава є єдиним обличчям, яке створено шляхом взаємного договору між собою великої кількості людей про те, щоб це обличчя мало можливість використовувати силу та заходи всіх їх так, як вважає за необхідне для їх спокою та загального захисту»⁵. У цій роботі Т. Гоббс майже повністю знімає образ Бога як невід'ємної частини людських відносин, залишаючи його як фундамент державного походження та пов'язуючи його зі складним метафоричним образом Левіафана.

Другий етап емпіричного і теоретичного матеріалу пов'язаний з формуванням інституту державної адміністрації та поліцейського (адміністративного) права XVII-XIX ст.

2. Формування крупних держав (абсолютних монархій) обумовило створення міцного адміністративного апарату. Поліцеїстика розвивалася як політична наука і поліцейська діяльність. Вона розглядалася з політичної точки зору, оскільки поліція ототожнювалася не стільки з конкретним установою, скільки з функцією держави, спрямованої на забезпечення державної безпеки і добробуту.

Поліцеїстика з'явилась в Західній Європі у другій половині

XVII століття. Поліція являлась центром суспільно-державного управління і керувала всім, за всіма спостерігала, зобов'язана була втручатись у всі процеси та забезпечувати «громадський порядок».

До основних предметів поліцейстики належали **благочинність і благоустрій**.

Благочиння - це безпека як від зовнішніх та внутрішніх ворогів.

Благоустрій - це всебічний розвиток суспільства: збагачення народу, освіта, культурний розвиток, демографічної стабільності та інше.

Поліція розумілася як весь апарат управління та займалась всіма державних та громадськими справами. Поліцейстика - це такий етап розвитку державного апарату, який супроводжується правовим врегулюванням управління.

Засновником поліцейстики вважався французький вчений Ніколя Деламар, який написав працю «Трактат про поліцію». Н. Деламар бачить поліцію як одне з адміністративних відомств, яке наближене до народу і зобов'язане піклуватись про його добробут. Він вважає, що поліція повинна охоплювати всі важливі для населення питання (питання безпеки і здоров'я громадян, продовольства, гігієни, шляхів сполучення).

Із закордонних поліцейстов найбільш відомими в нашій країні були вчені Німеччини Іоган Юсти і Йосип фон Зонненфельс. Видатні представники науки про поліцію як вчення про управління внутрішніми справами держави, вони стали творцями перших в Європі кафедр з історії поліції і камеральним наукам.

Камералістика (від лат. camera - скарбниця, установа) - спеціальний цикл адміністративних і економічних дисциплін в XVI-XVII ст. Камералістика використовувалась для підготовки чиновників і компетентних керівників господарством великих феодалів в камеральних школах.

Основні засади камералізму:

- функціональність в управлінні установ,
- спеціалізацію установ державної адміністрації і канцелярського праці

на одній сфері державного управління,

- регламентацію обов'язків чиновників,
- уніфікацію штатів і платні чиновників.

Конституційне держава, що виникла в Західній Європі у другій половині XIX ст. породила управлінські складності, пов'язані із забезпеченням прав громадян, гарантій цих прав, що вплинуло на появу інституту адміністративної юстиції.

Одним з реформаторів в цій сфері став Лоренс фон Штейн. Л. Штейн кладе в основу своєї концепції ідею внутрішнього управління. Термін «внутрішнє управління» фактично означав «державне управління».

Штейн визначив мету державного управління як здійснення принципів соціального управління як вагової складової суспільно-державної взаємодії. Він підкреслював той факт, що існування окремої людини являє умовою для розвитку держави.

Зазначимо, що історично поліцейські держави закінчилися разом з абсолютними монархіями, що ознаменувало початок нового часу і нових думок в адміністративному управлінні.

3. З 60-х років XIX століття і по 1917 рік - це період переходу науки поліцейського права в науку адміністративного права. Конкретними об'єктивними факторами, які зумовили новий стан і нову назву науки були:

1) різке звуження в результаті реформ 60-70-х років компетенції органів поліції і передача земським, губернських і повітовим органам значної кількості справ,

2) кардинальні зміни адміністративного-правового статусу особистості.

3) розширення поля адміністративно-правових відносин, для регламентації яких поліцейське право виявилось вузькою галуззю права.

Таким чином, у другій половині XIX століття поняття «поліція», «поліцейське право», «поліцейська діяльність» стали втрачати своє універсальне значення, виявилися занадто вузькими для нових

адміністративно-управлінських та адміністративно-правових рішень.

Реформа науки поліцейського права і переведення її на рейки адміністративного права включали в себе:

- наукове визнання поняття «адміністративне право» і визначення його місця в якості найменування галузі та наукової дисципліни,
- розробку нових понять - «державне управління», «виконавча влада», які вказували на сферу суспільно-державних відносин, з регламентацією яких поліцейське право вже не могло впоратися,
- трактування виконавчої влади як системи органів, що підрозділяються на «адміністрацію» і «поліцію» з їх точно встановленою компетенцією. Поняття «адміністрація» та «поліція» замінили застарілі поняття «поліція благоустрою» та «поліція безпеки» з їх недостатньо визначеним змістом,
- окреслення інституту адміністративного примусу і класифікація його на окремі види, підкреслення важливості правової регламентації цього примусу в плані дотримання прав і свобод громадян,
- розмежування актів органів держави на закони і акти управління (розпорядження) і класифікацію актів як актів органів виконавчої влади. Вони розподіляються на два види: розпорядження – акти управління нормативного характеру і приписи – акти управління індивідуального призначення, адресовані конкретним особам,
- нову систему викладу адміністративно-правового матеріалу в навчально-лекційному курсі за схемою «Загальна - Особлива частини»;
- загальна частина охоплювала теоретичний розділ про норми і правовідносини, розділ про органи виконавчої влади, формах адміністративної діяльності. **Особлива частина** охоплювала матеріал, побудований за галузевим принципом і згрупований по галузях управління (управління економікою, освітою, військовою справою)⁶,
- включення в якості завершального розділу Загальної частини про забезпечення законності в державному управлінні, в якому найбільш значне місце займав інститут адміністративної юстиції.

Отже, в XIX столітті правові уявлення про адміністрацію затьмарили науку державного управління. Вивчення порядку звернення до кожного органи і права керуючих панують над розглядом питань організації державного апарату і адміністративного середовища.

4. Третій хронологічний етап і блок досліджень щодо еволюції державно-управлінської думки і становлення адміністративної науки пов'язаний з розвитком після 20-х років XX століття теорії організації. Саме тоді зароджувалась наука управління, не як політична наука, а як організація суспільних відносин.

Основоположником організаційної науки вважається Анрі Файоль. Його основна праця «Загальна і промислова адміністрація» присвячений питанням управління підприємствами на макрорівні.

Вудро Вільсон вважається основоположником американської державно-адміністративної науки. Його стаття «Наука державного управління» стала відправною точкою для подальших концептуальних побудов. Приводом для її написання стало прийняття закону Пендлтона (1883), який поклала кінець «системі розподілу здобичі» при організації федеральної державної служби. У ній автор наголошував на необхідності вивчення урядових установ США як апарату управління.

У своїй праці «Дослідження управління» він обґрунтував публічне управління як спосіб реалізації публічної влади, можливість поєднання демократичного уряду (виборної політичної влади) і ефективного публічного управління в дусі менеджменту Тейлора.

Всі уряди несуть дві базові функції: політичну, яка полягає у виробленні спільних політик та законів, і адміністративну, яка є додатком цих двох загальних напрямків політики і законів до конкретних індивідуумам і ситуацій. Вудро Вільсон намагався розглядати адміністративну функцію уряду як позаполітичну, відстоював необхідність професійної державної служби. Він пропонував відокремити публічне управління від політики,

застосувати до нього технологію наукового менеджменту.

Капіталізм ще більш ускладнив, а не спростив процес управління державними справами. Стали більш масштабними проблеми безпеки, проблеми соціально-класової боротьби, а значить, необхідності їх врегулювання. Зростає обсяг державно-адміністративного управління та державних справ, які потребують вирішення в інтересах суспільства. Однак класовий характер відносин ускладнював і достатній в державному управлінні.

Одним з напрямків деталізації адміністративного управління була деталізація регулювання *суспільно-трудових відносинах*. Наслідком цього стає створення у 1919 році в рамках Версальської угоди організації з регулювання та стандартизації суспільно-трудових відносин – Міжнародної організації праці. Під час її роботи і були сформовані основні засади партнерської взаємодії в процесі виробництва суспільних благ.

У Західній Європі наука адміністративного управління помітно розвивається після Другої світової війни. Чимало цьому сприяло створення Міжнародного інституту адміністративних наук і його підрозділів в університетах різних країн. Так, у Франції незабаром після закінчення війни відкрита Національна школа адміністрації і інститути політичних досліджень, засноване французьке відділення Міжнародного інституту адміністративних наук, який проводить дослідження, орієнтовані на проблематику науки державного управління. Резиденція відділення розміщується в Державній раді (площа Пале-Руаяль, Париж). На факультетах права, в інститутах політичних досліджень, в Національному центрі політичних наук публікуються численні праці і ведеться викладання курсу державного управління.

В цей період камеральні науки виявилися поглиненими, а точніше, витісненими політичною наукою і адміністративним правом. Вчені європейських країн основну увагу стали надавати правам особистості перед адміністрацією, розвитку самоврядування місцевих громад. У всіх

публікаціях в якості результатів дослідження пропонувалися реформи адміністрації на національному рівні. Таким чином, наукові пошуки велися в рамках адміністративної політики і права.

У 60-ті роки ХХ ст. державно-управлінська думка в Україні відроджується в рамках адміністративного права як юридична наукова дисципліна і навчальна дисципліна в університетах. Мабуть, перші ж серйозні наукові дослідження свідчили про те, що теорії державного управління тісні рамки формального юрідизма.

Капіталістичний характер виробництва суспільних благ в нашій країні сприяв визначенню необхідності створення ринку соціальних послуг, які відповідали б вимогам сьогодення. Ринок соціальних послуг призначений для розвитку приватного сектору надання соціальних послуг; оперативного реагування соціальних служб на деформацію соціального простору; пошуку шляхів компенсації активного використання трудового ресурсу в Україні; гармонізації суспільних відносин. Символом цього часу стали теорія складних організаційних систем Г. Мінцберга та нестандартне осмислення фундаментальних основ менеджменту Р. Дафтом.

Література:

1. Платон. Учение об обществе и государстве/ Платон // Антология мировой философии в 4 т. – М. : Мысль, 1969. – Т.1. Ч.2.: Философия Древности и Средневековья – С. 396-407. - С. 405.
2. Аристотель. Политика. Афинская полития/ Аристотель; [Пред. Е. И. Темнова]. – М. : Мысль, 1997. – 458, [1] с. – (Из классического наследия).
3. Конфуций. Изречения. – М. : Эксмо, 2009. – 544 с. – С. 53.
4. Макиавелли Н. Государь. – М.: ЭКСМО – Пресс, – Харьков: Фолио, 1998. – 656 с. - С. 181.
5. Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Антология мировой философии в 4 т. – М.: Мысль,

1970. – Т.2.: Европейская философия от эпохи Возрождения по эпоху Просвещения. – С. 308-340.

6. Бородин С. С., Громыко С. С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций/С. С. Бородин, С. С. Громыко; ГУАП. СПб., 2007. - 432 с.