

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2021.1.2.38>

## ORGANIZACYJNE I PRAWNE PODSTAWY ZAPEWNIENIA SKUTECZNOŚCI ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ NA TERYTORIACH UKRAIŃSKICH: ANALIZA RETROSPEKTYWNA

*Dmytro Myrnyi*

*student Katedry Dyscyplin Ogólnoprawnych Charkowskiego Narodowego Uniwersytetu*

*Spraw Wewnętrznych*

*(Charków, Ukraina)*

*ORCID ID: 0000-0002-0121-8066*

*e-mail: myrnyi\_d@ukr.net*

**Adnotacja.** Artykuł naukowy poświęcono kompleksowemu badaniu organizacyjno-prawnych aspektów zapewnienia skuteczności administracji publicznej na terytoriach ukraińskich z punktu widzenia analizy retrospektywnej.

Argumentując stwierdzono, że teoretyczne podstawy prawne zapewnienia skuteczności administracji publicznej na terytoriach ukraińskich pozwalają stwierdzić, że na podstawie zasadniczego zrozumienia skutecznego państwa, najbardziej ustalonym modelem jest państwo z demokratycznym systemem politycznym, który zakłada wolność wyboru w celu podejmowania skutecznych decyzji, opartych na priorytetach praw i wolności osoby, zapewniany na podstawie następujących zasad administracji publicznej: podział władz; decentralizacji; dekoncentracji; równości; legalności; wzajemnej odpowiedzialności państwa i jednostki; wolności gospodarczej; regulacji państwa; sprawiedliwości społecznej; wolności indywidualnej; otwartości władzy publicznej w ogóle. To zrozumienie skuteczności pozwala ujawnić funkcjonalny cel aparatu państwowego jako organizacji administracji publicznej na podstawie ogólnie obowiązujących procedur regulowanych prawem, mających na celu zapewnienie równowagi interesów jednostki i społeczeństwa jako całości.

Skupiono się na tym, że na obecnym etapie rozwoju państwa ukraińskiego władza państwowa, a także w rzeczywistości samo państwo, powstają dość złożone zjawiska i procesy polityczno-prawne, które pomimo stałego zainteresowania naukowego stale wymagają badań naukowych i stosowanych oraz badań kompleksowych. Interesujący i bardzo niejednoznaczny, zarówno pod względem formy, jak i treści, proces rozwoju współczesnej ukraińskiej państwowości stawia przed nauką krajową szereg problemów, które wymagają rozwiązania.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, wspólnoty terytorialne, terytoria ukraińskie w składzie Imperium Rosyjskiego, władze lokalne, gubernie, ustrój państwowy.

## ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK FOR ENSURING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE UKRAINIAN TERRITORIES: A RETROSPECTIVE ANALYSIS

*Dmytro Myrnyi*

*Applicant for the Department of General Legal Disciplines,*

*Kharkiv National University of Internal Affairs (Kharkiv, Ukraine)*

*ORCID ID: 0000-0002-0121-8066*

*e-mail: myrnyi\_d@ukr.net*

**Abstract.** The scientific article is devoted to a comprehensive study of organizational and legal aspects of ensuring the effectiveness of public administration in the Ukrainian territories in terms of retrospective analysis.

It argued that the theoretical and legal basis for ensuring the effectiveness of public administration in the Ukrainian territories allows us to conclude that based on the essential understanding of an effective state, the most accepted model is a state with a democratic political regime, which implies freedom of choice to make effective decisions rights and freedoms of the individual provided on the basis of the following principles of public administration as: separation of powers; decentralization; deconcentrating; equality; legality; mutual responsibility of the state and the individual; economic freedom; state regulation; social justice; individual freedom; openness of state power in general. This understanding of efficiency allows us to reveal the functional purpose of the state apparatus as an organization of public administration basis of mandatory, regulated by law procedures designed to ensure the balance of interests of the individual and society as a whole.

Attention focused on the fact that at the present stage of development of the Ukrainian state, the state power, as well as, in fact, the state itself, there are quite complex political and legal phenomena and processes that, despite the steady scientific interest, constantly require applied scientific research and comprehensive research. Interesting and extremely controversial, both in form and in content, the process of development of modern Ukrainian statehood poses a number of problems for domestic science that need to address.

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

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА УКРАИНСКИХ ТЕРРИТОРИЯХ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ

*Дмитрий Мирный*

*соискатель кафедры общеправовых дисциплин*

*Харьковского национального университета внутренних дел*

*(Харьков, Украина)*

*ORCID ID: 0000-0002-0121-8066*

*e-mail: myrnyi\_d@ukr.net*

**Аннотация.** Научная статья посвящена комплексному исследованию организационно-правовых аспектов обеспечения эффективности государственного управления на украинских территориях с точки зрения ретроспективного анализа.

Аргументировано констатировано, что теоретико-правовые основы обеспечения эффективности государственного управления на украинских территориях позволяют сделать вывод, что исходя из сущностного понимания эффективного государства, наиболее принятой моделью является государство с демократическим политическим режимом, который предполагает свободу выбора в целях принятия эффективных решений, основанных на приоритетах прав и свобод личности обеспечиваемый исходя из следующих принципов государственного управления как: разделение властей; децентрализации; деконцентрации; равноправия; законности; взаимной ответственности государства и личности; экономической свободы; государственного регулирования; социальной справедливости; индивидуальной свободы; открытости государственной власти вообще. Данное понимание эффективности позволяет раскрыть функциональное назначение государственного аппарата как организацию государственного управления на основе общеобязательных, регламентированных правом процедур, призванных обеспечить баланс интересов индивида и общества в целом.

Акцентировано внимание на том, что на современном этапе развития украинского государства государственная власть, а также, собственно, само государство возникают достаточно сложные политико-правовые явления и процессы, которые несмотря на устойчивый научный интерес постоянно нуждаются в научно-прикладном изучении и комплексном исследовании. Интересен и крайне неоднозначный, как по формам, так и по содержанию, процесс развития современной украинской государственности ставит перед отечественной наукой ряд проблем, которые требуют своего решения.

**Ключевые слова:** государственное управление, территориальные общины, украинские территории в составе Российской империи, местные власти, губернии, государственный механизм.

**Постановка проблемы.** На современном этапе развития украинского государства государственная власть, а также, собственно, само государство возникают достаточно сложные политико-правовые явления и процессы, которые несмотря на устойчивый научный интерес постоянно нуждаются в научно-прикладном изучении и комплексном исследовании. Интересен и крайне неоднозначный, как по формам, так и по содержанию, процесс развития современной украинской государственности ставит перед отечественной наукой ряд проблем, которые требуют своего решения. Государственно-правовое строительство в современной Украине еще не завершено, ведь поиск оптимальной модели государственного не закончен, поэтому, продолжает формироваться система государственного управления, которая является неотъемлемым элементом единой системы государственной власти имея функциональную специфику и особенности.

**Состояние исследования.** Проблемы, которые являются важными как в теоретическом, так и в практическом аспектах для осмысления предмета исследования рассматривались в трудах как современных украинских и зарубежных специалистов, так и ученых, в частности Г. И. Андреев, В. С. Гофман, С. Красников, М. Потоцкий, С. Е. Разумов, В. К. Райхер. В то же время, несмотря на устойчивый научный интерес к указанной проблематике исследования организационно-правовых аспектов обеспечения эффективности государственного управления на украинских территориях с точки зрения ретроспективного анализа относится к малоисследованным темам.

В следствии чего, **целью** данной статьи является комплексное и полное сравнительно-правовое исследование организационно-правовых аспектов обеспечения эффективности государственного управления на украинских территориях с точки зрения ретроспективного анализа.

**Изложение основного материала.** Для раскрытия понятия государственного управления необходимо сначала обратиться к истории возникновения идеи построения системы государственного управления. Проблема построения наиболее эффективной модели государственного управления была обозначена уже в античном мире. Греческие философы спорили о модели совершенного государства. В работах Платона и Аристотеля предлагалась модель «идеального государства». Одна из идей справедливого государственного устройства, по Аристотелю, заключалась в том, что какая-то светская или религиозная политическая элита должна помочь гражданам сделать правильный выбор в принятии государственных решений, поэтому, указывалось, что невозможно было бы предоставлять народной массе решающий голос ни при выборах должностных лиц или когда принимается отчет об их деятельности (Мельник, 2003: 64).

Платон неоднократно указывал, что правителями государства должны быть философы, чье назначение состоит в установлении справедливого общественного строя. В течение долгого времени выражение Платона о том, что некоторым людям по самой их природе подобает быть философами и правителями государства, а всем остальным надо заниматься не этим, а следовать за теми, кто руководит – оставалось доминирующим в представлении об «идеальном» государственном управлении (Ролз, 1995: 252). Безусловно, хотя это «идеальная» государство должна была строиться на принципах добра, совершенства и господства разума, создать подобную систему в условиях реальной политики невозможно, так как возникает огромное количество противоречий, которые невозможно решить. Установление элитарного правительства (если вообще такое возможно), что принимает решения без учета интереса конкретного индивида, не позволяет добиться согласия в обществе.

В XVII веке стали зарождаться идеи либеральной идеологии. Родоначальниками либерализма были английские мыслители Томас Гоббс и Джок Локк. Согласно учению Томаса Гоббса индивиды путем взаимной договоренности между собой доверяют единственному лицу (отдельной человека или собранию людей) верховную власть над собой. При этом подчеркивается, что государство использует силу и средства всех людей так, как она считает необходимым для их мира и согласия. Джон Локк говорил, что государство получает от людей ровно столько власти, сколько необходимо и достаточно для достижения главной цели – политического сообщества. Заключается же данная цель в том, чтобы все и каждый могли обеспечивать, сохранять и реализовывать свои гражданские интересы: жизнь, здоровье, свободу и владение такими внешними благами, как деньги, земли.

В основе либеральной идеологии лежат демократические принципы свободы, личных прав, взаимодействия общества и государства. Следует отметить, что противоборство между либеральной и тоталитарной моделями было одной из важных проблем построения эффективного государства, но особую актуальность она приобрела в истории последнего столетия. В 1930-х годах в ряде государств сложились тоталитарные режимы, путем применения жестоких мер, отмены экономических и политических свобод правительства стран сумели добиться высоких экономических успехов. Так называемая сталинская модель «плановой экономики» помогла ликвидировать последствия военного периода, наладить нормальное функционирование всех отраслей промышленности. Эффективна была эта модель с точки зрения развития экономики? Так, эффективная. Но ее эффективность краткосрочная. История показывает, что подобные тоталитарные модели экономики прекращали свое существование при изменении лидера или политического режима, так как в рамках модели, построенной на страхе и принуждении, экономика не способна эффективно функционировать в течение длительного периода. В этих условиях «самое могущественное государство на проверку изнутри оказывается слабым, трухлявым». В свою очередь, либеральная модель экономики, построенная на принципах свободы рынка и заинтересованности индивида, способна эффективно функционировать без жестких административных мер принуждения со стороны государства в течение длительного времени. Что, однако, не исключает определенного участия государства в управлении экономическим сектором. В этих условиях «самое могущественное государство на проверку изнутри оказывается слабым, трухлявым». Как справедливо отметил Жискард д'Эсте, плюрализм власти в государстве гарантирует свободу, причем, свобода не должна быть анархией, так же как рассредоточение власти не должно вести к бессилию власти. Прогресс в демократии не должен выливаться в беспорядок в условиях свободы и ответственности (Гессен, 1912: 15).

Проблема эффективного государства должна решаться в связи с анализом системы государственного управления. Прежде всего, в связи с этим, нельзя не отметить различий, которые существуют между «восточным» (или «азиатским»), согласно терминологии К. Маркса) и «западным» типами государственного устройства и, соответственно, о тех различиях, которые существуют в представлениях о эффективности государственного управления в рамках этих типов (Ерошкин, 1985: 20). К особенностям «восточной» модели в ее классическом, китайском варианте следует отнести, прежде всего, отсутствие частной собственности на землю. Подданные императора, единственного владельца всех земель, согласно конфуцианской традиции считались как бы членами одной большой семьи во главе с ним. Чиновники были управляющими императорской собственностью. Например, в системе управления Ханской династии, где основным учреждениям давались имена созвездий, человеческая природа рассматривалась как сочетание света и тьмы, а задача бюрократии понималась не как служение общественным интересам, а как смягчение негативных последствий от действий в принципе неискоренимых недостатков людей, чтобы обеспечить эффективную власть. Вся система экзаменов на должность имела в виду проверку способности кандидатов эффективно служить императору, а главное, обеспечивать стабильность, устойчивость, неизменность системы независимо от меняющихся исторических условий и обстоятельств. Как известно, стабильность системы власти и управления в Китае была беспрецедентной. Одним из главных условий поддержания этой стабильности был принцип «атомизации»: при всей огромной роли чиновничества в функционировании системы, оно не имело возможности осознать себя самостоятельной политической силой, но «оставалось на положении императорских лакеев» (Попов, 2010: 167). Вся история восточной политической системы показывала нам примеры сильной мощной власти государственного деятеля и непоколебимой традиций. Послевоенная история внесла ряд корректив в восточный тип государства и, соответственно, в представление об эффективной государстве: ряд стран азиатского континента успешно ассимилированы западные либеральные экономические модели, и соединяют сильную политическую власть с либеральной экономикой. В рамках азиатского «восточного» типа эффективного государства появляется формула: одна страна – две системы. Пример Китая с сильной политической властью и полностью либеральной экономикой показывает эффективность государственного азиатского способа (Горохов, 2008: 1).

Другой тип государства – западная модель, которая, как указывает подавляющее большинство ученых, помогла европейским западным обществам найти наиболее эффективно в известной нам истории человечества решение главной задачи: оптимального сочетания развития и традиций (Карташов, 1992: 109). При этом государственное управление, в отличие от других видов управления, имеет определенную специфику – субъектом государственного управления является государство. Государство возникло на определенной ступени развития общества. В своем становлении она прошла долгий и сложный путь. На первых этапах развития общества государство выступает как неразвитое политическое образование. Для него характерно то, что власть опирается, прежде всего, на принуждение. В условиях демократии государство получает развитие в соответствии с требованиями цивилизации. Свойство всеобщности государственного управления предполагает установление общих законов и правил поведения людей в различных сферах жизни. Системность определяется сложностью государства, которое, будучи субъектом управления, предоставляет свойство системности и государственному управлению.

Государственная власть обеспечивает стабильность и порядок в обществе, защищает его граждан от внутренних и внешних посягательств путем использования различных методов, в том числе государственного принуждения и военной силы (Колпаков, 2003: 2). Использование государственного принуждения является важной и необходимой составляющей государственного управления. Совершенно очевидно, что часть граждан будет сопротивляться установленным правилам, и пытаться уйти от их выполнения. И именно государство с помощью своих институтов должно восстановить существующий правопорядок, обеспечить равные права и возможности всем гражданам.

Государство как средоточие власти, является необходимым условием существования любой формы политического устройства. Под государством понимается сложная социальная организация, основным назначением которой является осуществление публичной власти в интересах всего общества. В других трактовках государство следует оценивать в соответствии с ее реальным положением как субъекта в системе государств и в самом обществе, сформированный под влиянием внутригосударственных экономических, социальных и политических процессов (Ярмак, 2006: 124).

Государство, уверена в способности править своей территорией, защищать и контролировать ее, принимать решения, финансировать свою деятельность, а также определенную свободу маневра, можно назвать сильной. Государство же, чья способность выполнять эти задачи постоянно оспаривается какими-либо группами изнутри или извне, является слабым. Как сильные, так и слабые государства могут прибегать к репрессиям; и в тех, и в других могут существовать и авторитарные, демократические режимы, однако в слабом государстве форма политического правления постоянно находится под угрозой.

В тоже время, стоит отметить, что бюрократизм развивался на почве исторически закономерного процесса выделения управления в особый вид общественной деятельности, профессионализации аппарата управления и наделение его необходимыми для управления властными полномочиями. По мнению марксистов он достиг наивысшего расцвета в буржуазных государствах, прежде всего в тех, которые и на капиталистической стадии развития сохранили многое от аппарата управления абсолютной монархии. Не случайно анализ К. Марксом прусского бюрократизма XIX в. и анализ В. И. Лениным бюрократизма в конце XIX и начале XX в. долгое время оставались единственным приемлемым взглядом на природу бюрократии. Таким образом, социально-политические корни бюрократизма, с точки зрения марксистской парадигмы, так как он сформировался в эксплуататорском, главным образом в буржуазном обществе,

Сторонники марксистского подхода различают два типа бюрократизма – добросовестный (патерналистский) и своекорыстный. Формула добросовестного (патерналистского) бюрократизма: максимум общественной пользы при максимуме, задаваемый сверху, порядка и минимуме доверия к управляемым, минимуме их самостоятельности и инициативы в их собственном деле и в общественной жизни в целом. Формула своекорыстного бюрократизма: максимум карьеры и корыстного использования служебного положения при минимуме заботы об общественной пользе. Одним из обоснований бюрократического отчуждения аппарата управления от управляемых исследователи видят в необходимости профессионализма в управлении, который нередко порождает у чиновников чувство превосходства над рядовыми гражданами. Как отмечают некоторые исследователи, подменяется механизм двустороннего аспекта управляющих и управляемых – механизмом одностороннего командования сверху. Этот механизм неизбежно вызывает к жизни своекорыстное отделение и отчуждения аппарата управления от общества, использование в корыстных (групповых или индивидуальных) интересах предоставленных им властных полномочий, элитарно-кастовые тенденции в их среде, в совокупности составляет социально-политическую сущность бюрократизма].

Организационно-техническую сущность этого явления Б.П. Курашвили видит в сплошной формальной заорганизованности всего и вся, и в стремлении бюрократии выдать формальное за содержание, а содержание – за формальное, когда весь принцип управления приобретает призрачный характер и сводится к обожествлению «показателей» как инструмент для измерения эффективности аппарата управления. Важно, по мнению сторонников марксистской точки зрения, при определении социально-политической сущности бюрократизма и вопрос о правовой основе бюрократии, уделяет исключительное внимание «правового обеспечения» своего воспроизводства, создание юридической базы для своего существования.

Классики марксизма считали, что при переходе к социализму теряется главная опора бюрократии – система капиталистических общественных отношений, но реальность показала, что бюрократия может существовать и без этой «главной» опоры, имея, свои корни в более благодатной и непоколебимом почве

– в самом государстве. В экономической сфере государственная бюрократия смогла проводить конфискационную экономическую политику, которая исключала возможность конкуренции и на первое место выдвигала концепцию «плана», приоритетность выполнения «показателей», поклонение регламентирующих документов. Такая политика обеспечила формирование военно-полицейского характера экономики, который подразумевал невозможность экономической свободы предприятий, а также простых граждан, которые были практически лишены источников независимого от государственной службы существования.

**Заключение.** Таким образом, следует сделать вывод о том, что теоретико-правовые основы обеспечения эффективности государственного управления на украинских территориях позволяют сделать вывод, что исходя из сущностного понимания эффективного государства, наиболее принятой моделью является государство с демократическим политическим режимом, который предполагает свободу выбора в целях принятия эффективных решений, основанных на приоритетах прав и свобод личности обеспечиваемый исходя из следующих принципов государственного управления как: разделение властей; децентрализации; деконцентрации; равноправия; законности; взаимной ответственности государства и личности; экономической свободы; государственного регулирования; социальной справедливости; индивидуальной свободы; открытости государственной власти вообще. Данное понимание эффективности позволяет раскрыть функциональное назначение государственного аппарата как организацию государственного управления на основе общеобязательных, регламентированных правом процедур, призванных обеспечить баланс интересов индивида и общества в целом.

#### Список использованных источников:

1. Гессен В. М. Губернатор, как орган надзора. Санкт-Петербург : Лит. Трофимова, 1912. 37 с.
2. Горохов С. В. Соціально-економічна діяльність земств Харківської та Чернігівської губерній наприкінці XIX – на початку XX століття: автореф. дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. Київ, 2008. 21 с.
3. Ерошкин Н. Местные государственные учреждения дореформенной России (1801-1860 гг.). Москва : МГИАИ, 1985. 98 с.
4. Карташов В. Н. Профессиональная юридическая деятельность:(вопросы теории и практики): учеб. пособие. Ярославль : Ярославский гос. ун-т, 1992. 192 с.
5. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
6. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління : навч. посіб. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
7. Попов С. М. Наукова парадигма суб'єкт – суб'єктного управління в умовах сучасного континууму. Гуманітарний вісник ЗДІА. 2010. Вип. 43. С. 166-175.
8. Ролз Дж. Теория справедливости. Новосибирск : Изд-во Новосиб. ун-та, 1995, 535 с.
9. Ярмак Х. П. Адміністративний нагляд як функція державного управління. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2006. № 2. С. 124-126.

#### References:

1. Hessen, V.M. (1912). Hubernator, kak orhan nadzora [Governor as a supervisory body]. Sankt-Peterburh. [in Russian].
2. Horokhov, S.V. (2008) Sotsialno-ekonomichna diialnist zemstv Kharkivskoi ta Chernihivskoi hubernii naprykintsy XIX – na pochatku XX stolittia. [Social and economic activity of zemstvos of Kharkiv and Chernigov provinces for example XIX - on the ear of XX century]. (PhD Thesis), Kyiv.
3. Eroshkin N. (1985). Mestnye gosudarstvennye uchrezhdeniia doreformennoi Rossii (1801-1860 gg.). [Local state institutions of pre-reform Russia (1801-1860).] Moscow. [in Russian].
4. Kartashov, V.N. (1992). Professionalnaia iuridicheskaiia deiatelnost:(voprosy teorii i praktiki): ucheb. posobie. [Professional legal activity: (questions of theory and practice): textbook] Iaroslavl. [in Russian].
5. Kolpakov, V.K. and Kuzmenko, O.V. (2003). Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk. [Administrative law of Ukraine: a handler] Kyiv. [in Ukraine].
6. Melnyk A.F., Obolenskyi O.Yu., Vasina A.Yu. and Hordiienko L.Yu. (2003). Derzhavne upravlinnia: navch. posib. [State management: textbook]. Kyiv. [in Ukraine].
7. Popov, S.M. (2010) Naukova paradyhma subiekt subiektnoho upravlinnia v umovakh suchasnoho kontynuumu [The scientific paradigm of subject-subject management in the conditions of the modern continuum]. *Humanitarian Bulletin*. № 43. pp. 166-175.
8. Rolz, Dzh. (1995). Teoriia spravedlivosti [The theory of justice]. Novosybyrsk. [in Russian].
9. Iarmaki, X.P. (2006) Administratyvnyi nahliad yak funktsiia derzhavnoho upravlinnia. [Administrative visualization of the function of sovereign government] *South Ukrainian Law Journal*. № 2. pp. 124-126.