

## ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДОПОМІЖНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УЄКРАЇНАХ ЄВРОПИ ТА США

СІРИЙ Дмитро Анатолійович - головний консультант секретаріату комітету Верховної Ради України з питань верховенства права та правосуддя

---

*Стаття посвячена дослідженню становлення апаратів органів державної влади. Совершен анализ развития вспомогательных органов государственной власти в Соединённых Штатах Америки, России, Великобритании. Обоснована необходимость и целесообразность деятельности аппаратов органов государственной власти в XIX – XX ст.*

**Ключові слова:** апарати органів державної влади, допоміжні органи, секретаріат президента, апарат парламенту, апарат урядового органу.

### Постановка проблеми

Апарати органів державної влади функціонально сприяють державно-владним суб'єктами реалізовувати покладені на них функції. Сьогодні правовий статус секретаріатів, адміністрацій та апаратів закріплюються у нормативно-правових актах, їх діяльність є необхідною для політики країни, а якість здійснюваних функцій може вплинути на прийняття важливих рішень для держав. Проте такий статус у допоміжних органів влади був не завжди, тому є цікавим та необхідним дослідити процес виникнення та становлення апаратів органів влади на прикладах різних країн світу.

**Аналіз дослідження даної проблеми** базується на науково-теоретичних працях таких вчених як М.А. Корфа, Г. Єллінека, Ш. Монтеस्क'є, С.В. Боботова, І.Ю. Жигачова, О.В. Сафронової, Р. Шервуда, А.О. Мішина.

**Метою даної статті** є дослідження та аналіз історичного процесу виникнення та становлення апаратів вищих органів влади у Сполучених Штатах Америки, Франції, Росії, Великобританії.

### Виклад основного матеріалу

Виникнення та розвиток держави обумовлені необхідністю реалізовувати оборонну, економічну, правоохоронну, соціальну та інші функції. З метою реалізації цих функцій діють органи державної влади, кожен з яких наділений рядом повноважень. Якісна та ефективна робота органів державної влади забезпечується їх апаратами, які є допоміжними органами, а їх діяльність спрямована на надання організаційної, правової, наукової та технічної допомоги.

Потреба у створенні апаратів органів державної влади була обумовлена необхідністю посилення впливу держави на соціальні й економічні процеси у суспільстві та забезпечення можливості прийняття компетентних рішень органами державної влади. Це стосувалось усіх держав незалежно від форми правління та культурних особливостей, розкриємо ці положення, дослідивши історичні засади розвитку допоміжних органів таких країн, як Франції, Великобританії, Сполучених Штатів Америки та Росії.

Вперше необхідність у власному апараті з'явилась у монархів, які, зважаючи на розвиток суспільних процесів, уже не могли

належним чином здійснювати свої управлінські функції. Тому на початку XIX століття у керівників держав з монархічною формою правління з'являються особисті помічники та секретарі, які здійснювали допоміжні функції та сприяли якійсь роботі монарха. Так, у Росії при імператорі були створені канцелярія Комітету міністрів та Міністерство імператорського двору.

Канцелярія Комітету міністрів була створена іменним указом імператора у березні 1812 року і налічувала трьох працівників [1, с. 361]. Проте, вже через три роки у Канцелярії працювало 23 службовці: Керівник справами, 4 виконувача справ, 4 їх помічники, зберігач архіву, 3 старших писарі для перепису меморій, указів та інших паперів, 3 молодших писарі для перепису журналів та 8 службовців для письма [2]. Канцелярія Комітету міністрів була підпорядкована безпосередньо імператору, що давало йому можливість контролювати двір та найвищий орган державного управління – Комітет міністрів. Для цього Керівник справами був наділений повноваженнями представляти журнали Комітету міністрів імператору та мав змогу здійснювати керівництво службовцями канцелярії [3, с. 62]. Фактично імператор отримував альтернативну інформацію про роботу Комітету міністрів, що давало йому можливість контролювати його, впливати на роботу, ставити пріоритетні задачі, що негативно впливало на роботу управлінського органу, фактично лишало його можливості здійснювати свої повноваження належним чином та лишало його можливості діяти незалежно від імператора.

У той самий час (1826р.) імператор створює ще один орган з ознаками апарату органу державної влади - Міністерство імператорського двору. Це міністерство було органом виконавчої влади під керівництвом імператора та здійснювало управління культурними справами [4, с. 133-134].

У Росії в XIX ст. увагу апаратам органів державної влади приділяв Г. Еллінек, який поділяв органи державної влади на самостійні, які були наділені правом приймати рішення для реалізації покладених на них функцій, та несамостійні, які сприяли ро-

боті самостійних органів шляхом реалізації різних форм діяльності [ 5, с. 526-527].

У державах з республіканською формою правління XIX ст. штат президента країни невеликий, а повноваження його службовців не вирізняються різноманітністю. Наприклад, президент США Дж. Джонсон у 1833 році мав трьох помічників, які займалися виключно кореспонденцією. Президент самостійно приймав рішення, які вважав найкращими для держави.

У Сполучених Штатах Америки обґрунтуванням необхідності діяльності апаратів органів влади першим почав займатися -Дж. Медісон, який був біля першоджерел практичного застосування принципів розподілу влад, стримань та противаг, яка була започаткована у Франції. Ш. Монтеск'є заклавав теоретичні засади для виникнення, діяльності та подальшого розвитку органів державної влади та забезпечення їх діяльності допоміжними структурами. Він вважав, що розподіл влади на законодавчу, виконавчу та судову сприятиме захисту суспільства від диктатури однієї особи чи групи осіб. Крім того, за допомогою цього принципу передбачалось створення умов для якісної діяльності гілок влади по вирішенню задач державного управління [6, с. 289].

Дію системи стримань та противаг Монтеск'є передбачав не лише щодо трьох гілок влади, але і в середині самих органів влади. Так звана внутрішня система стримань та противаг повинна була базуватись на тому, що кожен орган державної влади повинен мати таку структуру, при якій жоден її елемент не буде мати можливість домінувати над іншими, приймати суб'єктивні рішення чи лобіювати власні інтереси.

Дж. Медісон доповнив теорію Монтеск'є ідеєю організації внутрішнього самоконтролю влади, яку обґрунтовував тим, що поряд з владними контролюючими зовнішніми функціями є потреба в організації контролю за самою владою, а для такого контролю потрібні люди, які б діяли в державному механізмі поряд з основними органами влади. У XIX ст. ці ідеї не були реалізовані в життя, практично був реалізований лише принцип розподілу влад, у

той час як дія стримань та протидія була повністю паралізована судовою гілкою влади. Так, Верховний суд США у 30-ті роки XIX століття фактично заблокував діяльність президента Ф. Рузвельта та програми уряду [7, с. 64]. Крім того, ідеї Дж. Медісона довгий час не реалізовувались через невелику чисельність державного апарату. На той час у апараті президента США, який очолював виконавчу владу, працювало лише декілька службовців.

Власні апарати органів та суб'єктів влади дають можливість зменшити вплив бюрократичного апарату на реалізацію державних функцій, оскільки державні службовці, як будь-які живі істоти, шукають можливості реалізовувати власні суб'єктивні інтереси, уникати прийняття ризикованих рішень та переживають за власну кар'єру, тому вони намагаються розширити свої повноваження, зменшити відповідальність та збільшити суму коштів, що на них витрачається. Як наслідок, спостерігається неефективне виконання державних повноважень. У США на обговореннях в особистому апараті президента критиці піддається лише доцільність тих чи інших засобів державного регулювання економіки або пов'язані із здійсненням урядового курсу непомірні витрати. Але Президентські рішення, які не підтверджені цифровими розрахунками та не пройшли апробацію експертів приречені [7, с. 67-68].

Початок створення допоміжних органів влади в США припадає на 1915 рік. У Бібліотеці Конгресу була створена дослідна служба Конгресу та були виділені кошти на законодавчу довідкову роботу. Завданням служби було визначено допомагати членам конгресу у законодавчій роботі [8, с. 3, 241]. До 1930 років працівники Білого Дому не виконували жодних значущих функцій, помічники президента були звичайними клерками, тобто президент США самостійно виконував усі закріплені за ним функції без сторонньої допомоги. Конституція США не давала президенту можливості поставити когось між собою та міністрами уряду, які не приймали серйозних рішень без письмової вказівки чи указу президент, що повністю знімало з них усю відповідаль-

ність.

Тому в 30-ті роки XX ст. почало поставати питання про розширення повноважень секретаріату президента та надання йому функцій по збиранню та аналізу інформації політичного характеру, по проведенню досліджень та експертиз тощо [9, с. 362-364].

У 1939 році в США приймають закон про реорганізацію, яким було створено Виконавче управління при президенті, яке об'єднувало в єдину систему всі органи, які були наділені допоміжними функціями. Відповідно до плану реорганізації виконавчої влади Бюджетне бюро від міністерства фінансів переходило у відання Виконавчого управління. Завдяки цьому президент мав можливість по гострих питаннях фінансового характеру приймати нагальні рішення та контролювати діяльність уряду щодо попередньої, фактично початої та вже завершеної роботи [9, с. 364].

Що стосується питання організації діяльності апарату Конгресу США, то тут активний його розвиток почався лише після Другої Світової Війни з прийняттям закону про реорганізація Конгресу у 1947 році. Апарати діяли при кожній палаті парламенту, при комітетах, при сенаторах та депутатах, їх кількість та чисельність зростали, а основною метою їх діяльності було упорядкувати роботу всіх ланок Конгресу, налагоджувати та забезпечувати спільну роботу підкомітетів, комітетів та палат [8, с. 152-153, 175].

Уже у XX столітті взаємодія вищих органів державної влади США здійснюється за допомогою допоміжного апарату, між президентом та конгресом діє розвинута система офіційних та неофіційних каналів, які сприяють постійному зв'язку між двома гілками влади. Так, в апараті Білого дому діють помічник президента по зв'язках з конгресом та два його заступники по зв'язках з сенатом та палатою представників. Крім того, діють п'ять спеціальних помічників по зв'язках із конгресом, які займаються законопроектами, взаємовідносинами з сенатом, палатою представників та адміністрацією [10, с.56-57].

Що стосується Великобританії, то тут апарат уряду з'явився на початку XX ст.

[11, с. 120-132]. Керівники урядів та окремих міністерств не могли наосліп довіряти службовцям та здійснювати ефективне керівництво останніми. Апарати були необхідні як допоміжні суб'єкти впливу на діяльність службовців, як зовнішня сила, що могла сприяти об'єктивному контролю над службовцями.

Таке адміністративне втручання призвело до збільшення розмірів уряду, окремих міністерств та відомств за рахунок залучення до їх роботи фахівців у відповідних сферах. Розростання урядового та відомчого апаратів призвело до розвитку системи допоміжних державних органів при керівниках держав, при урядах, при прем'єр-міністрах, при міністерствах. Без їх допомоги названі суб'єкти не змогли б здійснювати належне керівництво своїми підлеглими.

У Великій Британії формування системи комітетів було завершено у 1945 році.

На початку XX століття чисельність апаратів органів державної влади у європейських державах збільшується, цьому сприяли посилення ролі держави в житті суспільства та необхідність врегулювання військових конфліктів. Крім того, спостерігається розростання бюрократичного апарату, що було характерне для держав з усіма формами правління того періоду. Наприклад, у Великобританії та Франції уряд складався з 12-15 міністерств та відомств, у яких працювало приблизно 300 тисяч службовців. Міністри не мали широких можливостей самостійно призначати службовців на посади у своєму віданні, оскільки більшість з них була державними службовцями, які пропрацювали на своїх посадах довгий проміжок часу, тому вплинути на їх діяльність чи належним чином її проконтролювати міністр не міг. Така ситуація зменшувала можливість впливу обранців на управлінську діяльність в державі. Тому для належної реалізації своїх ідей та поглядів можновладці створювали власні апарати, секретаріати, канцелярії, напрямки роботи яких визначали та контролювали. Ці органи діяли на противагу службовцям державних органів, оскільки політичний діяч та його апарат були спроможні вирішувати державні спра-

ви та реалізовувати визначені завдання.

Крім сприяння, організації та покращення роботи політичного діяча подібні апарати несли в собі важливі функції по координації їх роботи з кар'єрними службовцями, знаходження компромісів при вирішенні спірних питань та налагодження співпраці між ними.

Після Другої Світової Війни в державах виникає необхідність залучення до політичної діяльності професійних науковців та фахівців в окремих сферах, які б належним чином здійснювали аналіз проєктів законів та рішень, що приймаються та визначали їх обґрунтованість та необхідність.

З посиленням переходу державного управління до демократичних засад у державах все більше відчувається сила «бюрократизації», що повністю охопила державне управління. У 60-70 роки XX століття у європейських країнах надмірну владу державних службовців відчували на собі як звичайні громадяни, так і вище керівництво держав. Парламенти починають втрачати можливість контролю за діяльністю виконавчої влади, не мають можливості компетентно оцінювати кінцеву мету урядових законопроектів та приймати щодо них обґрунтовані рішення. Тому вищий ешелон влади все частіше оточує себе людьми, яким вони могли довіряти та за допомогою яких могли послабити роль державних службовців та проконтролювати їх діяльність. Така ситуація спостерігалась у Франції, Німеччині, Швеції, Великобританії.

Систему апаратів органів державної влади вдалося протиставити державним службовцям, що просуваються по службі кар'єрними сходами, прем'єр-міністри та міністри змогли посилити контроль за роботою своїх працівників, за допомогою перевірки інформації, що надходила з двох протилежних джерел, проведення її наукового аналізу, здійснення прогнозування розвитку ситуації на майбутнє, прийняття якісних нормативно-правових актів.

### **Висновки**

Створення органів з ознаками апаратів органів державної влади почалося з появи

#### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню історичного становлення апаратів органів державної влади. Проведений аналіз розвитку допоміжних органів державної влади у Сполучених Штатах Америки, Росії, Великобританії. Обґрунтована необхідність та доцільність діяльності апаратів органів державної влади у XIX-XX століттях.

допоміжних органів при керівниках держав. Такі органи діяли у чітко визначеній сфері та безпосередньо підпорядковувались голові держави.

Необхідність виникнення апаратів органів влади пов'язана з тим, що на фоні ускладнення процесу управління суспільством посилюються протиріччя між обраними керівниками держави та державними службовцями. У зв'язку з цим збільшується кількість і чисельність апаратів органів влади та змінюється їх правовий статус. Якщо на зачатку своєї діяльності апарати склалися з декількох осіб і здійснювали допоміжні функції канцелярського характеру, то з плином часу їх повноваження вже включають у себе здійснення прогнозування, планування, проведення експертизи, здійснення наукових обґрунтувань, розробку програм та планів розвитку тощо.

#### Література

1. Журнал Комитета министров. 1810-1812. – Т.2. – СПб., 1891.
2. Полное собрание законов Российской империи. Собрание 2-е. – Т.1. – СПб., 1832. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://shpl.dlibrary.org/nodes/260>.
3. Корф М.А. Записка М.А. Корфа о комитете министров в 1831-1834 года // Советские архивы. – 1976. - № 5. – С. 62.

#### SUMMARY

The article is devoted to studying of formation apparatus of public authorities. The analysis of the development of the subsidiary authorities of state power in the United States, Russia, Great Britain was done. We described the necessity and appropriateness of activity apparatus of public authorities in the XIX - XX centuries.

4. Великий князь Александр Михайлович. Книга воспоминаний. – М. : Современник, 1991. – 271с.
5. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – СПб.: «Юридич. Центр Пресс», 2004. – 750с.
6. Монтескье Ш. Избранные произведения / Ш. Монтескье. – М. : Госполитиздат, 1955. – 799с.
7. Боботов С. В., Жигачев И. Ю. Введение в правовую систему США / С. В. Боботов, И. Ю. Жигачев. – М. : НОРМА, 1997. – 332с.
8. Сафронова О. В. Исследовательская служба Конгресса США: история создания и анализ основных аспектов деятельности : монография / О. В. Сафронова. – Нижний Новгород: издат-во Нижегородского госуниверс-та, 2002 – 244с.
9. Шервуд Р. Рузвельт и Гопкинс глазами очевидца / Р. Шервуд . – М. : ИЛ, - 1958.
10. Мишин А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США: монография / А.А. Мишин. – М. : Наука, 1984. – 175с.
11. Центральный аппарат государственного управления капиталистических стран. – М. : Наука. – 1984. – С. 42- 55, 127-132,184-194.