

*І. С. Гриценко*

**ДО ПИТАННЯ ПРО СТАНОВЛЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ СИСТЕМИ  
СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У ТЕОРІЇ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.**

Трансформація поліцейського права в адміністративне право, яка була розпочата в Російській імперії на початку ХХ ст., поставила перед вченими-правознавцями чимало запитань, від відповіді на які залежав зміст нової галузі права. Одним із них стало те, що пов'язувалося із визначенням концепції системи суб'єктів адміністративного права.

Виникнення зазначеного напрямку наукового пошуку було тісно пов'язане з розпочатим у зазначений період процесом поступового відмежування органів законодавчої влади від органів виконавчої влади, намаганням деяких державних діячів, вчених, широких кіл громадськості поставити державне управління в Російській імперії на міцний правовий фундамент, який і мав стати основою для діяльності передусім тих органів, які його здійснювали. Не вдаючись у дискусію щодо реального втілення у життя зазначених ідей, наголосимо на тому, що одне лише їх проголошення і формальна згода з ними влади стали поштовхом до зміни напрямів науково-правових досліджень. Відтепер у правовій літературі все частіше висловлювалась теза, що одним з головних завдань науки адміністративного права є аналіз правових норм, які визначають діяльність органів державного управління [1, с. 69].

Отже, інакше кажучи, у адміністративно-правовій науці постало нове завдання – провести чітке розмежування правового статусу тих державних органів, що належать до різних гілок влади, встановити особливості взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (органів публічного управління) з населенням, що могло бути зроблено, зрозуміло, тільки шляхом детального аналізу тих правових норм, які регулювали правовий статус зазначених суб'єктів, а також існуючої системи органів публічного управління.

Зазначене завдання було сприйняте вченими як прямий заклик до дії, і майже всі підручники з адміністративного права, які побачили світ після 1905 р., а також періодична література відображають активний процес дослідження правового статусу суб'єктів публічного управління – адміністративних установ; органів адміністрації, органів виконавчої влади, адміністративно-поліцейських установ, органів внутрішнього управління. Головним завданням у цьому зв'язку вчені бачили розробку такої сис-

теми суб'єктів публічного управління, таких правових засад їх діяльності, які б дозволили розглядати останніх повноцінними суб'єктами адміністративно-правових відносин, зв'язаних взаємними правами та обов'язками з громадянами. Однак виконання такого завдання було суттєво ускладнено чинним на той час законодавством, аналіз якого свідчить, що влада не була готова, а головне – не бажала створювати такий режим для функціонування органів державної влади, за яким адміністративні установи підпорядковувалися б виключно закону та були відповідальними перед парламентом (у даному випадку йдеться про відповідальність уряду перед Державною думою). Проголошені маніфестами 1905 року основні права та свободи громадян, запровадження багатопартійності, створення законодавчого органу (Державної думи), що мав видавати закони та спостерігати за законністю дій влади, а як наслідок – і зміна завдань урядової діяльності, зміст якої відтепер мав зводитися до «здійснення основних елементів правового строю, встановлення таких установ та таких законодавчих норм, які б відповідали очікуванням більшості членів російського суспільства і давали б позитивну гарантію у невід'ємності дарованих благ громадянської свободи, запровадженню правового порядку» [2, с. 597], – все це здебільшого залишилося на папері, а якщо щось і було втілено у життя, то у дуже спотвореному вигляді.

У зв'язку з цим вченим-адміністративістам зашилося лише коментувати чинне законодавство та висловлювати свої побажання щодо його подальшого вдосконалення. Принагідно відзначаємо, що більшість авторів обмежувалося лише першим напрямком, залишаючи поза увагою існуючі проблеми в організації та діяльності органів публічного управління.

Отже, аналізуючи викладені на сторінках наукової літератури, яка побачила світ у період з 1905 до 1917 р., концепції щодо місця органів публічного управління у системі суб'єктів адміністративного права (до речі, термін «суб'єкти адміністративного права» на той час ще не використовувався у юридичній науці), зазначимо, що більшість авторів була єдиною у тому, що до цих суб'єктів необхідно відносити, у першу чергу, ті органи, які займалися управлінською діяльністю або управлінням.

Відповідно до чинного на той час законодавства, управління в Російській імперії розпадалося на два основні види – верховне та підпорядковане [3, с. 113]. Верховне управління здійснювалося безпосередньо монархом, який поряд із суттєвими повноваженнями у галузі законодавства володів також і значною владою у сфері державного управління, – в першу чергу дипломатичного та військового. Згідно з Основними Законами від 23 квітня 1906 р., монарх був уповноважений на видання указів «для упорядкування та приведення у дію різних частин державного управління»

(організаційні укази) та повелінь, «необхідних для виконання законів». Крім цього, він призначав та звільняв голову Ради міністрів, міністрів та головних керуючих окремими частинами, а також інших посадових осіб вищої категорії. По відношенню до службовців він встановлював «обмеження, які викликалися вимогами державної служби». Монарх жалував також титули, ордени та інші державні відзнаки; мав повноваження на запровадження військового або надзвичайного стану [4, с. 191].

Що ж до підпорядкованого управління, то воно здійснювалося вже відповідними урядовими установами, під якими розуміли посадових осіб або групу посадових осіб, покликаних здійснювати певні юридичні акти, переважно адміністративні, та виконувати матеріальні операції, які відповідали конкретним завданням державного управління. Різноманітність та надзвичайна широта сфери державного управління, з одного боку, та традиції поліцейської держави, яка втручається у всі сфери життєдіяльності суспільства, – з іншого, все це обумовило існування надзвичайно складної системи адміністративних установ, що викликало логічне бажання вчених провести класифікацію останніх.

У зв'язку з цим в літературі можна зустріти чимало підходів до групування адміністративних установ. Так, наприклад, В. В. Івановський пропонував розрізняти останні залежно від ступеня їх влади, від предметів їх відання, від простору дії, від особливостей внутрішньої організації [5, с. 63]. М. М. Беляєвський писав про центральні та місцеві установи, проводячи групування останніх, таким чином, залежно від територіальних масштабів їх компетенції [6, с. 60].

Переходячи безпосередньо до розгляду системи органів публічного управління, наголосимо на тому, що ми будемо орієнтуватися на останню із зазначених підстав для класифікації адміністративних установ, ведучи мову про центральні та місцеві органи управління. При цьому зазначимо, що з огляду на обмежений обсяг статті ми не зможемо дати детальну характеристику кожному з наведених нижче органів, у зв'язку з чим зупинимось лише на розгляді їх загальної системи, наводячи стислі коментарі вчених адміністративістів щодо її певних елементів.

Отже, система суб'єктів публічного управління, на думку вчених, складалася з центральних та місцевих органів, де у межах кожної з груп наводилися їх конкретні види.

Так, до центральних органів державного управління вчені відносили департаменти та присутствія Державної ради, Урядуючий Сенат, Святий синод, Комітет фінансів, Опікунську раду, Раду міністрів, міністерства, Військову раду, Адміралтейств-раду. Що ж до місцевих, то на цьому рівні виділяли, передусім, губернаторів та губернські установи (губернське правління, губернське присут-

ствіє змішаного складу та особливі комісії та комітети), генерал-губернаторів, градоначальників та підпорядковані останнім повітові та міські поліцейські установи [4, с. 194-195].

Крім цього, на місцевому рівні управлінські функції, як зазначалося, виконували також і органи місцевого самоврядування, система яких мала такий вигляд. На рівні губернії та повіту, згідно із Положенням про губернські та повітові земські установи 1890 р., існували губернські та повітові земські установи, у складі яких виділялися розпорядчі (губернські земські збори, повітові земські збори) та виконавчі (губернські земські управи, повітові земські управи) органи. Органи місцевого самоврядування функціонували також і на рівні губернських та повітових міст, якими відповідно до Міського положення 1892 р. визнавалися міські думи та міські управи, останні з яких очолювалися міським головою. Необхідно відзначити, що не у всіх містах (це стосувалося невеликих міст) запроваджувалися виконавчі органи – міські управи, функції яких у такому разі покладалися на міського голову. У волостях та сільських громадах органами громадського управління були: волосний сход, волосний старшина, волосне правління і волосний суд, сільський сход та сільський староста [1, с. 110–116].

Слід пам'ятати, що на початку, коли інститут місцевого самоврядування тільки виник (1864 р.) і до першого десятиріччя ХХ ст., він був предметом наукових досліджень представників державного права, оскільки у зазначені часи організація та діяльність будь-яких державних установ належали до предмета зазначеної галузі права. Однак розпочата наприкінці ХІХ ст. трансформація поліцейського права в адміністративне, яка набула чітких форм, як вже зазначалося, після революції 1905 року, поставила на порядок денний, крім іншого, також і питання про необхідність дослідження діяльності органів місцевого самоврядування в межах науки адміністративного права. Подібний висновок базувався на тому, що органи місцевого самоврядування, не зважаючи на особливості їх побудови та організацію діяльності, так само як і урядові органи, займалися публічним управлінням, використовуючи при цьому загальні та єдині форми і методи управлінської діяльності [7, с. 14].

Таким чином, управлінський апарат Росії був надзвичайно складним утворенням. Разом з тим аналіз наукової літератури, виданої на початку ХХ ст., свідчить, що науковці підходили до дослідження органів публічного управління як центрального, так і місцевого рівня здебільшого з позицій спостерігача, повторюючи у своїх працях положення чинного на той час законодавства. І тільки щодо окремих органів управління (Рада міністрів, міністерства, органи місцевого самоврядування) деякі з авторів висловлювали свої думки, критикуючи недоліки правового становища

останніх та пропонуючи власні концепції розвитку зазначених органів. У зв'язку із цим, ми вважаємо, що аналіз наукових доробок саме цих авторів і допоможе нам зрозуміти основні напрямки становлення вчення про органи публічного управління як суб'єктів адміністративного права.

Отже, ведучи мову про Раду міністрів, відзначимо те, що більшість учених розглядала її як консолідуючий орган, що мав об'єднати міністерське управління з метою вироблення єдиної управлінської політики. Зазначений висновок повною мірою відповідав чинному на той час законодавству, яке відтепер забороняло керівникам центральних відомств приймати будь-які управлінські заходи загального характеру без узгодження з Радою міністрів, до компетенції якої входило вирішення також і тих справ, що виходили за межі відання окремих міністерств [8]. Крім цього, Рада міністрів затверджувала статuti акціонерних товариств; призначала пенсії та одноразову допомогу, коли таке призначення перевищувало владу міністрів; складала список посад, які звільняли від призову з запасу армії та флоту; скасовувала та змінювала у певних випадках постанови земських зборів та міських дум, які не відповідали загальній державній користі або потребам чи явно порушували інтереси місцевого населення, тощо [3, с. 125–127].

Щодо персонального складу Ради міністрів, то вона складалася з міністрів та головних керуючих окремими частинами. У цій останній якості, як зазначалося у літературі [9, с. 185–186], в її роботі брав участь державний контролер, головний керуючий охороною здоров'я та обер-прокурор Святого синоду. Головні керівники інших центральних відомств брали участь у роботі Ради міністрів лише у тих випадках, коли на її засіданнях розглядалися питання, які належали до сфери їх компетенції. Головою Ради міністрів міг бути один з міністрів або будь-яка інша особа, призначена на цю посаду Монархом.

Окремими сферами державного управління керували міністерства, – центральні адміністративні установи, одноособові та разом з тим бюрократичні за своєю внутрішньою будовою. Уся повнота влади у міністерстві належала міністру, хоча і його заступники (товариші), директори департаментів та керівники головних управлінь міністерства також наділялися досить значними повноваженнями, які дозволяли їм керувати певними ділянками роботи міністерства. Поряд із департаментами та головними управліннями до складу кожного міністерства входили також і дорадчі структурні підрозділи – ради, наприклад, вчена ради при міністерстві освіти та землеробства, рада з питань місцевого господарства при міністерстві внутрішніх справ, рада торгівлі та мануфактур при міністерстві торгівлі та промисловості [4, с. 192]. Крім цього, в організаційній структурі міністерств вчені виділяли ще і колегії, особливість

яких полягала у тому, що до їх складу входили представники різних установ центрального рівня [3, с. 129].

Рада міністрів та міністерства, як на той час вважалося у літературі, уособлювали у собі так звану міністерську владу, організація якої, на жаль, не була позбавлена суттєвих недоліків. Принагідно зазначимо, що саме ці недоліки багато у чому і перешкоджали становленню в Росії конституційної монархії. Показовими у цьому плані є слова С. П. Покровського, який писав: «Для визначення такої форми державного устрою, яка в умовах сучасної культури стала б конкретним втіленням принципів правової держави, має вирішальне значення організація міністерської влади відповідно до потреб такої держави. Та або інша організація слугує яскравим вираженням того, наскільки правові засади реалізовані у даному державному устрої. Таке вирішальне значення організації міністерської влади випливає з того факту, що усі принципи державного устрою, до якого тяжіє сучасний конституційний порядок, отримували своє зовнішнє вираження у державному устрої того або іншого народу залежно від положення, яке займав в ньому уряд» [10].

Говорячи про зазначені недоліки в організації міністерської влади в царській Росії, слід пам'ятати, що головним з них була відсутність відповідальності уряду та його членів перед Державною думою. Подібне «безконтрольне» становище міністерської влади було скоріше винятком, ніж правилом, оскільки у конституціях багатьох розвинених країн світу на ті часи вже закріплювався принцип, що дії органів управління підлягають суворому контролю з боку органу народного представництва. Що ж до Росії, то тут все було навпаки. Так, відповідно до чинного на той час законодавства Державна дума володіла лише правом запиту до міністерської влади з приводу дій, які законодавчий орган вважав незаконними. Однак, це право насправді нічого у плані контролю за діяльністю органів управління не важило, тому що воно, по-перше, було обставлено складною процедурою реалізації, а, по-друге, з огляду на відсутність в Росії правильно організованої адміністративної юстиції, судової та політичної відповідальності міністерської влади, не здатне було задовольнити порушений інтерес. Крім цього, члени уряду взагалі могли ухилитися від дачі відповіді на запит, що надійшов від народного представництва. У зв'язку з таким станом справ у юридичній літературі робився цілком обґрунтований висновок, що Рада міністрів ніякої відповідальності перед Державною думою не несла і її вотум недовіри уряду не міг потягти за собою жодних реальних наслідків [10]. Проте це не свідчило про повну безконтрольність уряду та міністерств. Згідно зі ст. 123 Основних законів, голова Ради міністрів та усі міністри у цілому відповідали за загальний хід справ у сфері державного управління перед Государем [11], що, однак, як ми розу-

міємо, було слабкою втіхою для тих, хто чекав на законне та справедливе державне управління. У зв'язку із цим, вчені лише із сумнівом зауважували, що Рада міністрів ще дуже далеко стояла від реалізації у своїй діяльності засад суспільного самовизначення і у своїй тодішній організації являла собою тільки фактичний стан, який підтримувався силою монархічного принципу, а не довірою населення [10].

Певні суперечки у науковій літературі з адміністративного права велися і щодо органів місцевого самоврядування. Так, І. Т. Тарасов дискутував з приводу можливості існування органів місцевого самоврядування у самодержавних країнах, зокрема, Російській імперії. Він не погоджувався з тими авторами, які вважали, що самоврядування не зможе існувати поряд із самодержавством, оскільки останнє тісно пов'язане з бюрократією – головним ворогом самоврядування. Критикуючи зазначену позицію, І. Т. Тарасов чітко показав хибність зазначеної точки зору [7, с. 15]. Так само вчений намагався довести можливість, а з нею і необхідність існування в Росії місцевого самоврядування, оскільки тільки останнє могло забезпечити перехід від централізованого до децентралізованого способу управління в країні. Необхідність такого кроку пояснювалося тим, що лише переміщення правлячої влади з центру до місцевого та предметного самоврядування (децентралізація) відкриває справжню можливість досягнення відповідності між заходами цієї влади та потребами населення.

Роблячи проміжний висновок з викладеного, зазначимо, що з моменту становлення адміністративного права як самостійної галузі права і до 1917 р., тобто у так званий дореволюційний період, у науці адміністративного права ще не склалася чітка концепція суб'єктів адміністративного права, у межах якої окремо б виділялися органи публічного управління. У цей період вчені лише почали робити перші висновки про необхідність дослідження місця та ролі суб'єктів публічного управління у публічно-правових відносинах, що регулювалися нормами адміністративного права. Однак, зазначені спроби давалися важко, оскільки наштовхувалися на чинне на той час законодавство, яке у частині регулювання правового статусу органів управління переважно залишалося поліцейським. Але, незважаючи на це, вченим все-таки вдалося зробити певні важливі висновки для розвитку адміністративно-правової науки. Так, були розроблені і обґрунтовані підстави для класифікації суб'єктів публічного управління, у системі яких крім урядових органів управління виділялися також і органи місцевого (громадського) управління; було проведено теоретичне розмежування органів управління і органів законодавчої і судової влади; був зроблений і обґрунтований висновок, що без запровадження реальної юридичної та політичної відповідальності суб'єктів пуб-

лічного управління не вдасться досягти належно рівня законності у сфері державного управління, зв'язати зазначених суб'єктів взаємними права та обов'язками з громадянами. Принагідно відзначимо, що саме відсутність чітко визначених кореспондуючих прав і обов'язків у громадян та органів публічного управління стало, на нашу думку, головною причиною, яка не дозволила дореволюційним вченим ввести у правовий обіг і застосувати щодо учасників публічно-правових відносин термін «суб'єкт адміністративного права».

**Список літератури:** Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1907. 2. Покровский С. П. Министерская власть в России. Ярославль, 1906. 3. Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи. Одесса, 1912. 4. Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1922. 5. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань, 1911. 6. Белявский Н. Н. Полицейское право (Административное право). Петроград, 1915. 7. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. М., 1908. Т. 2. 8. Учреждение Совета министров // Свод законов Российской империи. Все 16 томов. Исправ. по продолжениям 1906 и 1908 г.г. В 4-х книгах. М., 1910. 9. Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1917. 10. Покровский С. П. Правовое значение Совета Министров в России // Юридические записки. 1910. Вып. 2. 11. Свод основных государственных законов // Свод законов Российской империи. СПб., 1906. Ч. 1. Т. 1.

*Надійшла до редколегії 17.02.08*

*І. В. Панова*

### **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ**

Розвиток України як правової держави є невід'ємно пов'язаним із удосконаленням діяльності державних органів та забезпеченням найбільш сприятливого режиму взаємодії громадян з ними. Сучасний процес державних перетворень в Україні безпосередньо пов'язаний із додержанням та належною реалізацією прав і свобод людини та громадянина. Одним із основних прав громадян є право на інформацію. Інформація є з'єднуючою ланкою держави і суспільства, одним з дійових засобів налагодження взаємозв'язку між окремою особою та державою.

Прозорість влади є необхідною умовою забезпечення передбачених Конституцією України прав громадян на доступ до інформації та участь в управлінні державними справами. Реалізація права громадян на інформацію є передумовою для формування особистої громадянської позиції, яка ґрунтується на розумінні певних рішень і дій державних органів та є важливим фактором попередження конфліктних ситуацій і правових суперечок, сприяє зростанню авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.