

## ВІДРОДЖЕННЯ ІДЕЇ «ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ТА ОСОБИСТОЇ» М.М. СПЕРАНСЬКОГО В ПРАЦЯХ ВЧЕНИХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Армаш Н.О., к.ю.н., доцент

*Класичний приватний університет*

Стаття присвячена аналізу ідеї «відповідальності державної та особистої» в працях М.М. Сперанського та виявленню паралелей у працях сучасних українських вчених-адміністративістів. У статті автором наводиться й власне бачення проблеми відповідальності державних політичних діячів.

*Ключові слова: відповідальність, посадова особа, державний політичний діяч.*

Армаш Н.А. ВОЗРОЖДЕНИЕ ИДЕИ «ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И ЛИЧНОЙ» М.М. СПЕРАНСКОГО В РАБОТАХ УЧЁНЫХ СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЫ / Классический приватный университет, Украина

Статья посвящена анализу идеи «ответственности государственной и личной» в работах М.М. Сперанского и выявлению параллелей в работах современных украинских ученых-административистов. В статье автором излагается и собственное видение проблемы ответственности государственных политических деятелей.

*Ключевые слова: ответственность, должностное лицо, государственный политический деятель.*

Armash N.A. RENAISSANCE IDEA OF "PUBLIC LIABILITY AND PERSONAL" M.M. SPERANSKY SCIENTISTS OF MODERN WORKS IN UKRAINE / Classic private university, Ukraine

The article analyzes the idea of "public liability and personal" in the works of M.M. Speransky and identify parallels in the writings of contemporary Ukrainian scientists administratyvistiv. The article also provides its own vision of civil politicians.

*Key words: responsibility, official, state politician.*

Дослідження проблеми відповідальності державних службовців та державних політичних діячів у контексті реалізації їх правового статусу є досить важливим та принциповим питанням адміністративного права. Вказані особи, реалізуючи надані їм повноваження в сфері державного управління, вступають в адміністративно-правові відносини з різними суб'єктами. Це є досить відповідальним, адже, наприклад, на державних службовців покладені владні й управлінські функції по забезпеченню і зміцненню законності й правопорядку, охороні прав та інтересів громадян. Але, на жаль, за довгі роки панування адміністративно-командної системи весь державний апарат виявився уражений тяжкими недугами, які згубно позначилися на життєздатності всього суспільства та похитнули основи суспільного устрою і національну безпеку. Наразі, науковці намагаються підвести теоретичне підґрунтя реформування усього адміністративного права, аби якомога безболісно цей процес пройшов для пересічних громадян.

Водночас, треба сказати, що проблеми, які стоять перед сучасниками існували задовго до нашого часу. У різні епохи вчені, які перебували в авангарді вітчизняної науки, пропонували свої варіанти державництва. На нашу думку, одним із таких вчених, досвід якого гідний уваги та запозичення і сьогодні, є Михайло Михайлович Сперанський – державний секретар за правління імператора Олександра I, відомий політичний діяч XIX століття.

**Метою** дослідження є встановлення паралелей між дослідженнями М.М. Сперанського та науковцями сучасності в питаннях впровадження державної та особистої відповідальності державних політичних діячів.

**Завданнями** дослідження є з'ясування позицій сучасних учених-адміністративістів щодо питань відповідальності державних політичних діячів за умов нового розуміння сутності адміністративного права.

Упродовж усього існування державності слов'янських народів рано чи пізно з'являлися серед освіченої еліти пророки, які розуміли вади суспільно-політичного управління та мали своє бачення їх виправлення. Ще задовго до епохи просвітництва Володимир Великий раз і назавжди визначив для своїх нащадків напрям державотворення, об'єднавши в одну могутню державу удільні князівства і скріпивши їх зручно для цієї мети релігією – християнством. Тим самим Володимир став чи не найпершим державним політичним діячем Київської Русі. Серед наступних реформаторів історики називають і Івана Грозного, і Бориса Годунова і багатьох

інших. Але найвизначальніше місце і епохальна роль у розбудові державності поправу відводиться першому російському імператорові Петру I. Саме завдяки йому було створено могутню імперію з основами європеїзованого державного управління і саме він відкрив для Росії просвітницькі ідеї. У Петра I було чимало послідовників на реформаторському шляху, але ми дозволимо собі зупинитись на періоді правління того, хто «завдяки мужності та наполегливості, виявленими ним у боротьбі з Наполеоном, став засновником того порядку речей, якому на багато років підкорилась Європа [1, 2] – правління «візантійця» Олександра [2, 4]. Будучи вкрай освіченою та передовою у своїх державницьких ідеях людиною, Олександр I намагався формувати собі гідне оточення. Серед плеяди мислителів та філософів того часу, які знаходили розуміння і заступництво царської особи, визначною політичною фігурою зі значним впливом на політико-правові реформи Росії постає головний радник у державних справах, а потім і державний секретар Михайло Михайлович Сперанський. У спогадах Фаддея Булгаріна є розповідь про жартівливу пропозицію Наполеона, яку він нібито зробив Олександрові після тривалої розмови зі Сперанським про державний устрій: «Чи не бажаєте Ви, государ, проміняти мені цю людину на яке-небудь королівство?» [3, 580-581]. Звичайно, слова великого полководця та імператора були лише жартом, та і сам факт розмови викладений Булгарініним в істориків викликає багато сумнівів, але геній Сперанського дійсно вартий не одного королівства.

Розроблений М.М. Сперанським за дорученням імператора в 1809 році «Вступ до уложенія державних законів (План загального державного утворення)» став найвищим досягненням реформаторського періоду правління Олександра I. Однак, як дуже часто це буває, проект зустрів сильний спротив у вищих колах і до кінця так і не був реалізований.

Без перебільшення можна стверджувати, що нерішучість Олександра дорого коштувала розвитку державності в Росії, оскільки згаяно було багато часу. Але, за твердженнями самого Сперанського, «Царства земні мають свої епохи величі та занепаду, і в кожній епосі образ правління має бути співрозмірним тому ступеню суспільного устрою, на якому стоїть держава. Щоразу, коли образ правління відстає або переує цьому ступеню, він руйнується з більшим або меншим потрясінням. Цим взагалі пояснюються політичні перетворення, які і в давні часи і в наші дні впроваджували і змінювали порядок правління. Цим також пояснюються й ті невдачі, якими почасти супроводжувались найблагодотворні зусилля політичних змін, коли суспільство ще не підготувало до них свій розум. Отже, час є першоосновою і джерелом усіх політичних оновлень. Жодний уряд, що з духом часу не відповідний, проти його всесильної дії встояти не може» [11, 16].

Можливо саме тому, що проект М. Сперанського випереджав свій час, він не отримав гідної підтримки і розуміння серед тогочасної політичної еліти. І тут доречно згадати аксіому, висловлену російським істориком, академіком В.О. Ключевським про те, що закон життя відсталих держав серед розвинутих: потреба реформ назріває раніше, ніж народ назріває для реформи [5, 316]. З жалем доводиться погоджуватись зі справедливістю сказаного для Росії того часу та її нащадків сьогодні (в тому числі і для сучасних українців). По цей час ми не можемо звільнитись від такої слов'янської особливості, яка вже тисячоліття не дає могутньому народові з глибокою історією державності вийти з категорії «відсталі держави».

Що ж саме пропонував реформатор, що так не сподобалось тогочасним чиновникам і знаті? Серед іншого – питання відповідальності. Незручний і болючий пункт плану, що зачіпав інтереси кожного, хто долучався до державних справ. Але за розумінням Михайла Сперанського брак відповідальності є одним з трьох основних вад тогочасного урядування.

Він писав: «відповідальність державна, яку завжди треба відрізнити від особистої, полягає в тому, що уряд беручи на себе устава й положення, зобов'язується перед законом не допускати в них нічого йому супротивного.

Обов'язок цей не має полягати тільки в словах; він має бути змістовним; а щоб бути таким він має передбачати особливий порядок складання закону та його охорони, відповідно, встановив державну відповідальність, треба було встановити державний стан, на який він і має покладатися.

Передбачалось, що сенат посяде місце такого стану. У такому разі, треба було б повернути йому деякі права на певний вид політичного буття. Проте буття політичне створюється не

словами, а внутрішніми засадами, з чого воно й складається. Ніколи місце, по своїй суті виконавче і в усіх відношеннях від волевиявлення державної влади залежне, не може прийняти на себе політичний характер, не може замінити собою державний стан, створений народним представництвом.

Таким чином, відповідальність міністерська не могла до сьогодні в нас існувати, і якби самі міністри захотіли її затвердити, вони б не змогли в цьому досягти успіху, оскільки там, де закон сам не стоїть на твердій основі, там і відповідати перед ним не можна» [4, 89-91].

Відтак, під відповідальністю особистою маємо розуміти тільки ті стягнення, які від державної влади походять при невиконанні цих уставів та положень, а державна відповідальність полягає у відповідності самих цих уставів із законом. У першому випадку міністр відповідає тільки за виконання прийнятого ним заходу, а в другому він вже має відповідати в цілому за правильність заходу, який він запропонував.

Що змінилось за 200 років, крім того, що ми стали різними державами? Нічого. Знову провідні уми Росії та України говорять про необхідність реформування державного управління, про розмежування політичної та адміністративної відповідальності. Осучаснені ідеї Михайла Сперанського феніксом відроджуються в працях наших співвітчизників.

Фундатор сучасної української адміністративістики В.Б. Авер'янов вибудовуючи ідеальну модель адміністративного права на засадах людиноцентристської теорії вказує на хибність сприйняття адміністративного права суто як управлінського. Він пише: «уся діяльність органів виконавчої влади щодо: застосування до громадян заходів адміністративного примусу, у тому числі адміністративних стягнень (це так звана «поліцейська» діяльність); позасудового захисту порушених прав і свобод громадян (у порядку адміністративного оскарження); розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних осіб, включаючи надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг – у вигляді дозвільно-реєстраційних та інших подібних дій; навіть прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення так званих «публічних потреб» (наприклад, відведення земель, будівництво шляхів, мостів тощо) – уся ця діяльність за своєю суттю не є управлінською» [6, 115].

Сказане одразу ж породжує сумніви в правильності розуміння похідних від адміністративного права явищ. Зокрема, відповідальність в адміністративно-правових відносинах – яка вона, хто є її суб'єктами та чим вона має регламентуватись. Так, один з провідних вчених сучасності ставить перед нами риторичне питання: «чи є порушення норм, наприклад муніципального або санітарно-епідеміологічного законодавства, з боку особи, яка не є посадовою, адміністративним; чи можна говорити про адміністративну відповідальність цивільної особи?» [7, 87]. Це питання дійсно не потребує відповіді, бо вона очевидна – до адміністративної відповідальності може притягатися особа, яка адмініструє, управляє, у межах реалізації свого адміністративно-правового статусу. Це саме та «відповідальність особиста», на якій наполягав М. Сперанський у своїх реформаційних планах. Завдяки їй відбувається налагодження механізму державного управління, виправлення в його алгоритмі виникаючих помилок та заміна пошкоджених ланок швидко і без зайвих зволікань.

Досягається така оперативність за рахунок грамотного використання адміністративного ресурсу. На жаль ця фраза «використання адміністративного ресурсу» вже стала штампом та стійко асоціюється із негативними проявами зловживань та корупції з боку державного апарату. Насправді управлінський (адміністративний) ресурс – це система управлінських методів та засобів, які реалізуються органами державної влади та їх посадовими особами на виконання покладених на них функцій. Одними з таких ресурсів є адміністративний процес та адміністративна відповідальність у їх новому розумінні. Адже «адміністративна природа процесу полягає саме в тому, що він здійснюється в адміністративному (або позасудовому) порядку, тобто в межах діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації – органів виконавчої влади і місцевого самоврядування» [8, 10].

Як наслідок, ми маємо погодитись із термінологічними та нормативними змінами як у своїй свідомості, так і на папері, втілюючи тим самим у життя із двохсотрічною затримкою ідею «корінних та минутих законів» великого політичного діяча Росії XIX ст. У своїй роботі М. Сперанський писав: «необхідно тільки із точністю визначити предмет його (закону – Н.А.); встановлення це досить суттєве: від нього залежить сила самої постанови. Якщо поняття закону

поширити на всі постанови без винятку, тоді все без виключення стане предметом законодавчого регулювання, справи набудуть абсолютного змішання і єдність виконання зникне. Якщо ж, навпаки, поняття закону так звузити, аби воно стосувалось тільки найзагальніших положень, тоді влада виконавча не матиме своїх меж і під видом виконання сам закон розориться. Необхідно знайти в цьому істинну середину, визначити характер, яким закон відрізняється від заходів виконання та різних установ» [4, 45-46]. Законами минулими автор називає ті, які визначають відносини однієї або декількох осіб із державою в одному, якому-небудь випадку. Серед таких: закони публічної економії, закони миру та війни, устами поліції тощо. Вони й мають за змістом своїм змінюватись із зміною зовнішніх обставин. На противагу їм, закони корінні, полягають у незмінності та непорушності, з якими усі інші закони мають бути відповідні.

Послугуючись власним розумінням корінних та минутих законів, Сперанський пропонує серед іншого силу й найменування закону присвоїти таким постановам: 1) Уложенію державному та законам органічним, що до нього відносяться; 2) Уложенію громадянському; 3) Уложенію кримінальному; 4) Уложенію комерційному; 5) Уложенію сільському; 6) Усім загальним доповненням та поясненням предметів, що містяться в цих уложеннях [4, 49].

Саме в них, за задумом реформатора, і мають прописуватись питання відповідальності особи перед суспільством і держави перед особою. Ці ідеї знайшли поживний ґрунт в думках сучасної правової еліти. У працях наших вчених ми знаходимо констатацію того, що «не випадково в більшості європейських країн існують кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації подібних (адміністративних – Н.А.) процедур. Причому такі закони становлять серцевину адміністративного законодавства і саме вони визначають рівень демократичності діяльності публічної адміністрації в цих країнах» [9, 88].

Погоджуючись із таким фактом, С.В. Петков пропонує: «оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання. Кожний етап цього процесу має завершуватись підготовкою окремих частин майбутнього узагальнюючого Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів (або “книг”), що повинні мати кодифікований характер і можуть називатись відповідними “Кодексами”. Наголосимо, упорядкування адміністративного права може здійснюватись шляхом видання кодифікованих актів за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання» [7, 87]. Раніше В.Б. Авер'янов категорично стверджував, що «в системі адміністративного права має перебувати регулювання всіх видів адміністративної відповідальності, котрі зараз регулюються вторинними правовими галузями (фінансовим, господарським правом і т.ін.) [10, 29], а також про те, що адміністративне право має поліцентричну структуру нормативного масиву, на противагу структурно моноцентричних (з одним профільним кодексом) галузей [11, 43-44]. Тому логічним є пропозиція, висловлена професором С.В. Петковим, прийняти серед інших кодексів (фінансового, правоохоронного, медичного тощо) Адміністративний кодекс, у якому урегулювати питання відповідальності посадовців перед громадянами (суспільством) та особою, правила поведінки чиновників (посадових осіб). Він також повинен містити норми стосовно адміністративної відповідальності за вчинення протиправних дій адміністрацією. У цьому ж Адміністративному кодексі має бути прописане провадження у справі про адміністративне правопорушення (адміністративні процедури, адміністративні стягнення тощо) [12, 44].

Цим же нормативно-правовим актом має визначатись і поняття адміністративного проступку як дії, що становить порушення суб'єктом адміністративних правовідносин (посадовою особою, представником влади) положень законодавства. Саме таким чином ми можемо логічно завершити закріплення «особистої відповідальності» в державному управлінні, яку колись запропонував імператору Михайло Сперанський для укріплення та модернізації російської державності.

Другим напрямом реалізації плану великого реформатора є встановлення державної відповідальності. І якщо особиста відповідальність направлена на налагодження встановленого механізму державного управління, то відповідальність державна направлена на більш глобальні цілі – корегування політичних дій, рішень суб'єктів владних повноважень якими є державні політичні діячі.

І знову сучасні адміністративісти своєю позицією підтверджують правильність тогочасних реформ. Оперуючи терміном “конституційно-політична відповідальність” [13], а подекуди і просто політична відповідальність, вчені окреслюють процедуру притягнення до відповідальності осіб, які мають особливий статус – державних політичних діячів. Саме на них покладається вироблення державної політики шляхом нормотворчої діяльності та політичних, юридично значущих дій. Притягнення такої категорії осіб завжди викликало дискусії, оскільки політика і влада стосується кожного з нас, як громадян України.

У юридичній науці влада досліджується переважно як об’єктивна категорія. Але влада виступає також і як категорія суб’єктивна. Тому найважливішою конституційно-правовою гарантією забезпечення поділу влади і попередження зловживань із боку органів виконавчої влади залишається механізм відповідального правління. Інститут відповідальності є одним із головних елементів усієї системи стримувань і противаг. При цьому необхідно використовувати як юридичні, так і соціальні засоби впливу.

Сенсом виокремлення політичної відповідальності є намагання держави забезпечити проведення єдиної поміркованої політики, що містить увесь процес її творення: починаючи від розробки ескізу певного політичного сценарію, ефективної та оптимально швидкої його реалізації і до здійснення контрольних-наглядових функцій як запоруки балансу всіх стадій процесу.

Поряд із цим така “квазіполітична відповідальність” все ж таки має деякі характерні риси юридичної відповідальності, завдяки закріпленню в нормативно-правових актах **можливості** настання такої відповідальності.

По-перше, державні політичні діячі мають відповідати вимогам політичних сил, завдяки яким вони і одержали свої портфелі, та діяти в рамках політичної програми. У протилежному випадку вони несуть персональну політичну відповідальність як такі, що не виправдали сподівань своїх однопартійців.

По-друге, державні політичні діячі – представники державної влади, на яких лежить обов’язок виконувати функції держави. А отже, при невиконанні або неналежному виконанні своїх обов’язків вони мають відповідати вже перед державою. А це вже сфера юридичної відповідальності.

Дослідивши наукову спадщину Михайла Сперанського, його бачення механізму державного управління, ми можемо провести чіткі паралелі із сучасним станом адміністративно-правової науки. Розуміючи першорядне значення відповідальності заснованій на законі для ефективного державного врядування Сперанський запропонував розглядати відповідальність державну та особисту. Так само, на сучасному етапі провідними вченими обґрунтовується необхідність виокремлення персональної відповідальності посадових осіб перед суспільством (адміністративна відповідальність) та відповідальність перед державою (конституційно-правова відповідальність) з чітким відмежуванням останньої від політичної відповідальності.

Зміни в правовій свідомості в питаннях реформування механізму державного управління спонукають і до нового погляду на форму і зміст нормативного підґрунтя публічно-правових відносин у цілому. Кодифікаційний процес має охопити всі сфери адміністративно-правового регулювання, виправдовуючи поліцентричність нормативної системи адміністративного права.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Шильдер Н.К. Император Александр I. Его жизнь и царствование / Н.К. Шильдер. – СПб.: Издание А.С. Суворина, 1898. – Т. 4. – 651 с.
2. Наполеон и его сподвижники. Русская армия и ее вожди. Первый период войны / Под ред. А.К. Дживелегова, С.П. Мельгунова, В.И. Пичета / Отечественная война и русское общество 1812-1912. Юбилейное издание. – М.: Типография т-ва И.Д. Сытина. – Том III, 1911. – 290 с.
3. Булгарин Ф. Воспоминания / Фаддей Булгарин. – М.: Захаров, 2001. – 784 с.
4. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение к уложению государственных законов 1809 г.). – М.: Русская мысль, 1905. – 120 с.

5. Ключевский В.О. Письма, дневники, афоризмы, мысли об истории / Ключевский В.О. – М.: Наука, 1968. – 528 с.
6. Авер'янов В.Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки / В.Б. Авер'янов // Право України. – № 5, 2004. – С. 113–116.
7. Петков С.В. Кодифікація законодавства про відповідальність – основа адміністративно-правового регулювання діяльності публічної влади в Україні / С.В. Петков // Держава та регіони. Серія: Право, 2009. – № 1. – С. 84–89.
8. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права, 2009. – № 3. – С. 8–14.
9. Авер'янов В.Б. Людиноцетриська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу / В.Б. Авер'янов // Держава та регіони. Серія: Право, 2010. – № 2. – С. 87–92.
10. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність оновлення науково-теоретичних засад / В.Б. Авер'янов // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск: у 2-х ч. – Ч.1. – С. 24–30.
11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 43–47.
12. Петков С.В. Громадський порядок: місце й роль місцевої міліції в протидії проступкам проти громадського порядку / С.В. Петков // Право та державне управління, 2010. – № 1. – С. 44–55.
13. Авер'янов В.Б. Конституційно-правовий статус українського уряду: проблеми реалізації / В.Б. Авер'янов // Юридичний журнал. – 2005. – № 4 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1666>.

УДК 342.553: 352.07

## **ВЗАЄМОВІДНОСИНИ МІЖ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

Батанов О.В., д.ю.н., доцент, ст. наук. співробітник

*Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*

Стаття присвячена комплексному теоретико-прикладному дослідженню взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Розглянуто актуальні питання сутності й змісту управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Визначено основні засади взаємовідносин цих органів.

*Ключові слова:* публічна влада, місцеве управління, місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеве самоврядування, принципи взаємовідносин.

Батанов А.В. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ МЕСТНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ / Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, Украина

Статья посвящена комплексному теоретико-прикладному исследованию организационно-правовых основ взаимоотношений местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Рассмотрены актуальные вопросы сущности и содержания управленческой деятельности местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Определены основные принципы взаимоотношений этих органов.