



Сергій Бостан,

доктор юридичних наук,
доцент, професор кафедри
теорії та історії держави і права
Інституту права ім. В. Сташиса
Класичного приватного університету

УДК 340.12 + 342.3

**«Форма державного правління»
та «форма державного управління»:
співвідношення понять**

Соціально-політичні події, пов'язані зі спробами української влади реформувати себе, зумовлюють підвищений інтерес державознавців до такої загальної наукової проблеми, як державне регулювання суспільних процесів. У цьому загальному контексті своєю актуальністю особливо відзначаються проблеми державного управління, які суттєво впливають на зміст політико-правових реформ в Україні. Однією з основних причин повільного руху цих реформ є те, що ці реформаторські дії здійснюються, як зазвичай у нас прийнято, на політичний розсуд, а не на науково обґрунтованих моделях державно-правового розвитку. Це стосується насамперед теоретичних розробок, зокрема і в тій частині, що стосується більш точного понятійного позначення суті необхідних політико-правових перетворень у державі. Серед існуючих у цій сфері проблем – проблема розмежування понять, які відображають схожі, але різні функціональні аспекти державної влади.

Предметом дослідження у пропонуваній статті обрано структурно-інституціональні аспекти «державного правління» та «державного управління», які знаходять свій прояв у таких поняттях, як «форма державного правління» та «форма державного управління». Аналіз цих понять зумовлено не тільки практичною значущістю відображених у них явищ для сучасного етапу державного будівництва України, а й слабкою вивченістю зазначеної понятійної проблеми. Її розв'язання започатковано в деяких загальних розробках із теорії держави і права [1], адміністративного права [2, 3] та державного управління [4, 5], але предметом конкретно наукового аналізу вона ще не стала.

Виходячи з наведеного вище ми поставили собі на меті проаналізувати такі явища, як державне правління та державне управління, визначити специфіку структурно-інституціональної організації тих ланок державного механізму, які цілеспрямовано впливають на певну сферу соціально-полі-

тичних відносин і знаходять відображення в таких доктринальних поняттях, як «форма державного правління» і «форма державного управління».

Ключовим, точніше однокорінним, для обох цих понять є термін «правління». В «Юридичній енциклопедії» він наводиться у значенні «виконавчий колегіальний орган колективного підприємства, господарчого товариства» [6]. Очевидно, що в такому організаційно-статичному розумінні термін «правління» не вписується в досліджувані нами поняття. Для цього більш прийнятним є інше трактування змісту «правління», що навіть на рівні повсякденної свідомості сприймається як певний динамічний процес – процес керування. «Правління», у цьому значенні, – це вид соціального керівництва (керування), котрий цілеспрямовано впливає на певну сферу соціальних відносин. Оскільки це керівництво може здійснюватися на різних рівнях (сімейному, корпоративному, державному тощо), термінологічне позначення виду правління, що відповідає кожному з цих рівнів, завжди потребує конкретизації. У нашому випадку це правління буде державним.

Що слід розуміти під «державним правлінням»? У сучасній державознавчій літературі, як у випадку з поняттям «правління», поняття «державне правління» зазвичай не розкривається. Усю увагу зосереджено навколо поняття «державне управління», зміст якого іноді ототожнюється з «державним правлінням» або ж із більш широкими процесами соціального керування. Однією з головних причин цього є відсутність відповідної «прив'язки» між поняттями «державне правління» і «державне управління», яка дозволила би визначити місце й роль позначених ними відповідних рівнів керування державою.

Варіант вирішення цієї понятійної проблеми запропонував ще на початку ХХ ст. видатний російський юрист М. Коркунов, який, спираючись на

досвід організації державної влади в Росії, розрізняв такі поняття, як «верховне управління», в якому влада государя проявляється безпосередньо, та «підпорядковане управління» – як влада, що здійснюється від його імені та за його велінням відповідними органами та особами. На думку вченого, у верховному управлінні всі прояви влади мають дискреційний характер, у підпорядкованому – підзаконна діяльність є загальним правилом, а дискреційна – лише винятком [7, с. 18]. Згадані рівні державного керування є результатом діяльності різних органів влади, причому не подрібнених (кожний сам по собі), а об'єднаних у системі. Ці системи в межах свого рівня виступають як своєрідні «двигуни», що виробляють певний вид «державної енергії»: «державне правління» (верховне управління) та «державне управління» (підпорядковане управління). Якщо система – це «сукупність елементів, які у відносинах та зв'язках між собою утворюють певну цілісність, єдність» [8, с. 427] і така її цілісність, єдність досягається завдяки наявності структури, а структура – «будова і внутрішня форма організації системи» [8, с. 462], то виходить, що системи органів влади, які здійснюють «державне правління» та «державне управління», мають свою форму – «форму державного правління» та «форму державного управління».

З огляду на те, що процеси державного керівництва здійснюють різні органи, доцільно підкреслити, що «державне правління» є прерогативою тих державних органів, які, за словами М. Коркунова, здійснюють «верховне управління», тобто вищих органів державної влади: глави держави, уряду, парламенту. Саме структурно-інституціональна єдність цих вищих органів держави складає «форму державного правління». На підставі цього складно погодитися з харківською дослідницею С. Серьогіною, яка, як і радянські вчені А. Лашин [9, с. 341, 342]

та А. Єрмаков [10, с. 16], структуру форми правління ототожнює, по суті, зі структурою механізму держави. Вона, зокрема, стверджує, що форма правління визначає порядок організації державної влади, що включає систему, спосіб формування, компетенцію і порядок взаємовідносин усіх складових державного механізму [11, с. 26].

Ці інституції, тобто вищі органи державної влади, своєю чергою, повинні мати певний статус. Найважливішими його структурними компонентами є компетенція державного органу, порядок його формування та відповідальність. Компетенція, що «охоплює функції та конкретні повноваження (права та обов'язки) відносно певних предметів уведення» [12, с. 234], та відповідальність державного органу безпосередньо залежать від порядку його формування (наслідування, обрання або ж призначення), що накладає відбиток на зміст форми державного правління.

Вирішальне значення для з'ясування змісту форми державного правління мають взаємовідносини цих органів, зумовлені відповідним принципом, покладеним в основу цієї інституціональної системи влади. Якщо її будова базується на принципі концентрації влади, а не її поділу, то кількість взаємозв'язків у системі «влада законодавча, влада глави держави і влада уряду» є мінімальною, тому що вони «замикаються», здебільшого на одному елементі – органі, який, по суті, править у державі. Якщо за основу взято принцип деконцентрації влади, тобто поділу влади, то кількість взаємозв'язків у згаданому владному трикутнику збільшується, і саме державне правління буде результатом загальної (сукупної) діяльності вказаних вище органів державної влади.

Чимало фахівців до системи зв'язків форми державного правління (як суб'єкт відповідних владних відносин) вводять і населення. Але з цим складно погодитись. Якщо форма держав-

ного правління є системою влади, то складно уявити населення її суб'єктом: воно, швидше, може бути джерелом цього суб'єкта або ж усієї владної системи взагалі. Стосовно останнього, однак, також є сумніви. Що таке населення і що розуміють зазначені вище дослідники, коли використовують це поняття стосовно форми державного правління?

Населення – поняття багатогранне. Воно має філософсько-соціологічний, політико-економічний, демографічний, і, зрештою, юридичний зміст. Логічно слід припустити, що в наведених дефініціях воно застосовано в останньому сенсі. «Юридична енциклопедія» визначає населення так: «безперервно відновлювана в процесі відтворення сукупність людей на Землі в цілому або в її окремих регіонах, країнах, населених пунктах тощо. ... У юридичному значенні до населення конкретної держави належать її громадяни, а також іноземці, особи без громадянства (апатриди) та особи з подвійним (біпатриди) або множинним громадянством, котрі постійно перебувають на території певної держави на законних підставах» [13, с. 67–68].

Відповідь на питання, чи є іноземці, апатриди й навіть біпатриди джерелом політичної влади в державі, очевидна. Тим паче їх не можна вважати суб'єктом такого вищого рівня володарювання, яким є державне правління. Виходячи з цього вважаємо, що погляди тих державознавців, які серед ознак форми державного правління вирізняють «взаємовідносини населення з органами влади» або «форми їх прямих та зворотних зв'язків з населенням» [14, с. 258], не є достатньо обґрунтованими. На більшу увагу в цьому плані заслуговують погляди тих фахівців, які до системи зв'язків форми державного правління долучають відносини, пов'язані з участю «громадян в обранні цих органів» [15, с. 116]. Хоча ця «конструкція» є точнішою в юридичній площині, саме

громадяни (виборці), а не «населення» є джерелом державної влади – вона також не може претендувати на ознаку форми державного правління. Це зумовлено тим, що поняття «громадянин», на відміну від «населення», є історично «обмеженим» поняттям. Воно притаманне певній історичній епосі – епосі громадянського суспільства (громадяни юридично й фактично набули право формувати органи влади), і тому позбавлено такої якості, як загальність. З цього боку найбільш прийнятним для позначення взаємозв'язку «населення», «громадянин» із відповідними владними інституціями є формулювання «порядок формування вищих органів державної влади», що є складовою частиною абсолютної більшості дефініцій форми державного правління. Воно за змістом «поглинає» ті, що пов'язані з «населенням» і «громадянами», оскільки порядок формування органів влади вказує на ступінь участі «населення, громадян» у їх формуванні, має загальний характер (розповсюджується на всі типи держав) і піддається юридикації.

Використання «населення» як одного з суб'єктів владних відносин у системі форми правління, на нашу думку, започатковано радянськими вченими для обґрунтування поділу держав на монархії (держави, де населення не бере участі у формуванні органів влади й відповідно у правлінні) та республіки (держави, де населення бере участь у формуванні органів влади і, відповідно, у правлінні). Населення, безперечно, впливає на форму державного правління, але цей вплив – непрямий, і зумовлений він взаємовідносинами в суспільстві, необхідними матеріальними умовами життя якого є саме населення [8, с. 301], та державою, яка у своєму соціальному значенні є «об'єднанням людей, обумовленим якимось інтересом». Цей інтерес, що «захищається» державою як політичною організацією, слугує барометром, який визначає соціальну сутність

держави. Сутність держави, своєю чергою, зумовлює зміст її загальної форми. Саме в такому опосередкованому вигляді населення впливає на форму держави взагалі та, відповідно, окремих її проявів: форми правління, форми державно-територіального устрою та форми політичного режиму.

Виходячи з викладеного вважаємо, що форма державного правління, в онтологічному своєму значенні, – це інституціонально-функціональна система верховної влади, зміст якої визначається певним порядком формування, принципами організації та взаємодії її суб'єктів – вищих органів державної влади. Тобто, в реальному житті форма державного правління являє собою своєрідний «інституціональний механізм, двигун», який, функціонуючи, виробляє «енергію» правління в державі. Але в такому «матеріальному» стані ця модель притаманна тільки конкретній державі. Отримання загального уявлення про форму правління держави певного історичного типу, виявлення закономірностей її становлення й розвитку, загальних рис та особливостей, вирішення її типів, видів, підвидів тощо можливо з іншого рівня пізнання – гносеологічного.

Результати гносеологічного рівня пізнання як складного процесу відтворення знань виступають у вигляді системи ідеальних форм і логічних образів – системи законів, теорій, категорій, понять, створених у свідомості людей. «Форма державного правління» як поняття юридичної науки є «гносеологічним продуктом» двох її галузевих наук: загальної теорії держави і права та конституційного (державного) права. Закономірно, що маючи свій конкретний предмет пізнання, ці науки повинні мати також власний «гносеологічний» підхід до розуміння форми державного правління. Але аналіз понять форми державного правління, авторами яких є представники як загальнотеоретич-

ної, так і конституційно-правової наук, показує, що в межах юриспруденції такий диференційований підхід ще не сформувався. Свідченням цього є дефініції, зміст яких найчастіше тлумачиться і теоретиками, і конституціоналістами однаково. Для усунення своєрідної «понятійної» плутанини, що виникає в цих випадках, необхідно визначитись із зумовленими предметами кожної з зазначених вище юридичних наук відповідними рівнями теоретичного усвідомлення досліджуваного нами явища.

Ближче до онтологічного розуміння форми державного правління перебувають конституціоналісти. Вони, на нашу думку, повинні її сприймати як стійку, закріплену в юридичних нормах, інституціональну систему влади, зміст якої визначається правовим статусом (порядком формування, компетенцією, відповідальністю), принципами організації та взаємодії вищих органів державної влади. Іншими словами, конституційне право має розглядати форму державного правління як сукупність юридичних норм, державно-правовий інститут, який регулює ту сферу відносин, що пов'язана з інституціональним оформленням зазначеної системи верховної влади.

Загальна теорія держави і права, яка нібито «підноситься» над конституційно-правовою конкретикою, створює універсальний, максимально узагальнений теоретичний «образ» досліджуваного явища. Оскільки її пізнавальні підходи максимально близькі до філософії, то вироблене теоретиками поняття форми державного правління має базуватись передусім на філософської категорії «форма», що характеризується як спосіб існування та вираження змісту якоїсь соціальної реальності [8, с. 434]. У нашому випадку цією «соціальною реальністю» є держава, відповідно, форма правління цієї держави з позиції загальнотеоретичної науки – спосіб існування та вираження тієї сторони змісту держа-

ви, яка зовнішньо відображається в історично обумовленій системі верховних органів влади, що здійснює особливий вид політичного володарювання – державне правління.

Відносно «державного управління» слід зазначити, що у вітчизняній та закордонній літературі ще не склалося його сталого загальноновизнаного поняття [16, 17]. Одні «державне управління» трактують під кутом зору суті, реального змісту, інші – форм, яких воно набирає і в яких функціонує [18]. Найчастіше воно визначається відмежуванням одних від інших видів державної діяльності – вся позазаконодавча і позасудова діяльність держави становить зміст державного управління. Втім, кожний із пропонованих варіантів є виправданим лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання цього поняття. Іншими словами, у кожному випадку те чи те тлумачення державного управління залежить від площини розгляду цього явища. Якщо намагатися пізнати його в юридичному контексті, то ми прийдемо до таких результатів. Галузь права, що має «регулятивне значення для усіх сфер і галузей державного управління: суб'єкти і принципи державного управління, система його органів, форми і методи управлінської діяльності, акти управління...» [19, с. 49] – це адміністративне право. Представники адміністративно-правової науки вважають державне управління підзаконною виконавчо-розпорядчою діяльністю державних органів [20, с. 260]. З огляду на те, що підзаконну виконавчо-розпорядчу діяльність здійснюють органи виконавчої влади, «форму державного управління», на нашу думку, становить саме система цих органів. Оскільки на рівні «загальнодержавному» поняття «державне управління» за змістом є вужчим за поняття «державне правління», то й поняття «форма державного управління» вужче за змістом, ніж поняття «форма

державного правління». Це опосередковано підтверджує, зокрема, і один з провідних теоретиків державного управління Г. Атаманчук. «Вибір форми правління, функцій, структури та інших параметрів загальнодержавної влади, – зазначає він, – істотно впливає на державне управління. Це, образно виражаючись, «мозковий» центр державного «організму», і від того, як він влаштований і, головне, діє, багато в чому залежить стан і функціонування його складових частин – всіляких «органів» держави. Тому загальнонаціональні політичні процеси у більшості й зосереджуються довкола вибору форми правління і персонального наповнення її структур» [2].

Підсумовуючи наведене вище, ми дійшли висновку: якщо «державне правління» – це певний спосіб володарювання, за якого державна влада здійснюється верховними органами держави, веління яких мають дискреційний характер, а «державне управління» – спосіб володарювання, за якого керівництво державою здійснюється системою державних органів, підпорядкованих інституціям верховної влади, то відповідним чином (принаймні в межах юридичної науки) має бути відбудована і понятійна ієрархія «державне правління» – «державне

управління»; «форма державного правління» – «форма державного управління». Такий підхід може сприяти вирішенню дискусійного питання про «широке» та «вузьке» тлумачення поняття «державне управління», в результаті чого «широке» розуміння державного управління слід понятійно оформити як «державне правління», а «вузьке» – як власне «державне управління». Пропонуючи це, ми усвідомлюємо, що правові поняття, зокрема і сформульовані вище, досить чітко фіксують точно визначений статичний рівень (зріз) знань про найбільш загальні та істотні риси і властивості державно-правових явищ певного виду. Однак слід пам'ятати, що статичність правових понять не абсолютна, а відносна, оскільки поглиблення знань є неперервним процесом. Оскільки всі наукові поняття рухливі, відрізняються відносним динамізмом, мають тенденцію до розвитку і вдосконалення відповідно до поглиблення знань про об'єктивну дійсність, що динамічно розвивається [19, 21, с. 57], то позначений напрямок наукових досліджень залишається перспективним насамперед для наук, що досліджують організаційну діяльність держави, спрямовану на виконання її суспільно значущих завдань і функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДжЕРЕЛ

1. *Актуальні проблеми теорії держави та права*. Ч. I. : Актуальні проблеми теорії держави [Текст] / [С. М. Тимченко, С. К. Бостан, С. М. Легуша та ін.]. – 2-е вид., стереотипне. – К. : КНТ, 2008. – 288 с.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций [Электронный ресурс]. – 4-е изд. / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с. – Режим доступа к книге: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1133_page_12.html
3. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* [Електронний ресурс] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с. – Режим доступу до книги: http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1191_page_1.html
4. *Формы государственного управления* : [Сб. ст.] / АН СССР, Ин-т государства и права; [Редкол. : Б. М. Лазарев (отв. ред.) и др.]. – М. : ИГПАН, 1983. – 149 с.
5. *Кагановська Т. Є.* Поняття та зміст державного управління [Електронний ресурс] / Т. Є. Кагановська // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. – 2009. – № 2. – Режим доступу до статті: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduvs/2009_2/09_2_3_2.pdf

6. *Нагребельний В. П.* Правління / В. П. Нагребельний : Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2002. – Т. 4 : Н–П. – С. 715.

7. *Тихомиров Ю. А.* Административное право и административный процесс : полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – 652 с.

8. *Философский словарь* / Под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1987. – 590 с.

9. *Лашин А. Г.* Возникновение и развитие форм социалистического государства / А. Г. Лашин. – М. : Изд. Москв. ун-та, 1965. – 417 с.

10. *Ермаков А. П.* Теория формы государства в советской юридической науке / А. П. Ермаков : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история политических и правовых учений». – М., 1985. – 23 с.

11. *Серьогіна С. Г.* Форма правління як базова категорія державного будівництва / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х., 2003. – Вип. 6. – С. 16–26.

12. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран* : [учебник] : в 4-х т. – Т. 1–2 / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1995. – 778 с.

13. *Батанов О. В.* Населення / О. В. Батанов, С. Б. Чехович // Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 2002. – Т. 4 : Н–П. – С. 67–68.

14. *Сравнительное конституционное право*. – М. : Международные отношения, 2002. – 448 с.

15. *Конституционное право зарубежных стран* : [учебник для вузов] / под общ. ред. члена-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Энгина. – М. : НОРМА (ИНФРА-М), 2000. – 832 с.

16. *Бандурка О. О.* Державне управління проблеми уточнення поняття та визначення меж його використання / О. О. Бандурка // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2004. – № 3. – С. 26–32.

17. *Корецький М.* Теоретичні засади державного управління / М. Корецький // Персонал. – 2007. – № 5. – С. 28–42.

18. *Державне управління в Україні* : [навч. посіб.] / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – [Електронний ресурс]. – К., 1999. – Режим доступу до книги: <http://lawbook.by.ru/Admin/Averjanov/1-1.shtml>

19. *Шемшученко Ю. С.* Адміністративне право // Юридична енциклопедія : в 6 т. – К. : Укр. енцикл., 1998 – Т. 1: А–Г. – С. 48–49.

20. *Цветков В.* Державне управління : теорія, методологія, практика / В. Цветков. – Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2 (33)-3 (34). – С. 254–272.

21. *Панов М.* Проблеми формування понятійного апарату юридичної науки: методологічні аспекти / М. Панов // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2 (33)-3 (34). – С. 54–67.

Бостан С. К. «Форма державного правління» та «форма державного управління»: співвідношення понять

У статті здійснено теоретичний аналіз таких понятійних парних конструкцій, як «державне правління» і «державне управління» та «форма державного правління» і «форма державного управління», визначено їхні змістовні відмінності, запропоновано відповідну понятійну ієрархію, що відображає співвідношення зазначених понять.

Ключові слова. Державне правління, державне управління, форма державного правління, форма державного управління, громадяни, населення.

Бостан С. К. «Форма государственного правления» и «форма государственного управления»: соотношение понятий

В статье осуществлен теоретический анализ таких понятийных конструкций, как «государственное правление» и «государственное управление», «форма государственного правления» и «форма государственного управления», определены их содержательные различия, предложена соответствующая понятийная иерархия, которая отображает соотношение указанных понятий.

Ключевые слова. Государственное правление, государственное управление, форма государственного правления, форма государственного управления, граждане, население.

Bostan S. «Form of state government» and «form of the government of the state»: correlation concepts

Summary. In this article there is conducted the theoretical analysis of such conceptual pair constructions as «state government» and «government of the state» and «form of state government» and «form of the government of the state», their content differences are determined, correspondent conceptual hierarchy is proposed that reflects the relations between the stated above concepts.

Key words. State government, government of the state, form of state government, form of the government of the state, citizen, population.