

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.15

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3-2/1>

### ГЕНЕЗИС ТЕОРІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ У СИСТЕМІ ПОЛІТИКО-ПРАВОВИХ УЧЕНЬ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

### GENESIS OF THE THEORY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND FINANCIAL ACTIVITY OF THE STATE IN THE SYSTEM OF POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES (ON THE MATERIALS OF THE UKRAINIAN PROVINCES AS A PART OF THE RUSSIAN EMPIRE)

**Карп'як О.О.,**  
здобувачка кафедри загальноправових дисциплін  
*Харківський національний університет внутрішніх справ*

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу становлення та трансформації публічного управління та фінансової діяльності держави у систему політико-правових учень на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

З урахуванням доктринального дослідження констатовано, що після скасування кріпосного права і проведення «великих реформ» розвиток капіталістичних відносин призвело до появи потреби в теоретичному обґрунтуванні та практичному становленні правового регулювання фінансової діяльності. В результаті термін «фінансове право» почав застосовуватися поряд з поняттям «фінансова наука», поступово витісняти його, відмежовуючи власне правову сферу від сфери економічної.

Протягом дев'ятнадцятого століття зароджувалось фінансове право та розвивалося в нерозривній єдності з відповідними розділами економічної науки, економічна складова домінувала в багатьох працях з фінансового права. Разом з тим, економічних факультетів в університетах не було, і фінансові дисципліни вивчалися на юридичних факультетах з середини XIX ст. і протягом другої половини цього століття починається викладання фінансового права на юридичних факультетах університетів, утворюються кафедри фінансового права, публікуються перші курси лекцій і підручники, готуються кадри викладачів вчених в цій галузі наукових знань.

Аргументовано доведено, що становлення та трансформація публічного управління та фінансової діяльності держави у систему політико-правових учень на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії відбувався не лише за сприяння практиків фінансової діяльності, але і теоретиками, вченими. Погляди останніх носили неофіційний характер, але це не означає, що вони повинні розглядатися як менш цінні. У процесі дослідження виявилася відмінність між офіційними і неофіційними поглядами і концепціями, зокрема перші були більше орієнтовані на вирішення практичних завдань, що стояли перед державою у фінансовій сфері, і тягли за собою зміну фінансового законодавства, а інші – були орієнтовані на теоретичне обґрунтування й далеко не завжди мали практичні наслідки в контексті прийняття нових нормативно-правових актів, водночас їх синтез становив невід'ємний механізм публічного управління у сфері фінансової діяльності держави.

**Ключові слова:** фінанси, фінансова система, українські території у складі Російської імперії, державне управління, фінансова діяльність, фінансовий контроль, державне регулювання фінансів.

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the formation and transformation of public administration and financial activities of the state into a system of political and legal doctrines on the materials of the Ukrainian provinces as part of the Russian Empire.

Taking into account the doctrinal study, it was stated that after the abolition of serfdom and the implementation of «major reforms» the development of capitalist relations led to the need for theoretical justification and practical formation of legal regulation of financial activities. As a result, the term «financial law» began used along with the concept of «financial science», gradually displacing it, separating the actual legal sphere from the economic sphere.

During the nineteenth century, financial law was born and developed in inseparable unity with the relevant sections of economics, the economic component dominated in many works on financial law. However, there were no economic faculties in universities, and financial disciplines studied at law faculties from the middle of the XIX century and during the second half of this century the teaching of financial law began at the law faculties of universities, the departments of financial law were formed, the first courses of lectures and textbooks were published, and teachers of scientists in this field of scientific knowledge were trained.

It argued that the formation and transformation of public administration and financial activities of the state in the system of political and legal doctrines on the materials of Ukrainian provinces in the Russian Empire took place not only with the assistance of financial practitioners, but also theorists, scientists. The views of the latter were informal, but this does not mean that they considered less valuable. The study revealed a difference between formal and informal views and concepts, in particular, the former were more focused on solving practical problems facing the state in the financial sphere, and entailed a change in financial legislation, while others were focused on theoretical justification and far from have always had practical consequences in the context of the adoption of new regulations, while their synthesis was an integral mechanism of public administration in the field of financial activities of the state.

**Key words:** finance, financial system, Ukrainian territories within the Russian Empire, public administration, financial activity, financial control, state regulation of finance.

**Постановка проблеми.** Безумовною постає та обставина, що однією із найбільш динамічних та політично-напружених галузей в сучасних умовах державотворення є сфера фінансового права. В умовах ринкової економіки, активізації міжнародних економічних взаємин недосконалість фінансового законодавства може призвести до

повторення фінансових криз, до недостатньо ефективного фінансування ряду життєво-важливих сфер суспільного та державного життя. Крім того, тривають дискусії про перспективи розвитку податкової системи, про удосконалення митного і фінансового законодавства, про вдосконалення правового регулювання банківської діяльності. По-друге, сформовані правовідносини до кінця ХХ століття, що існували у політико-правовій думці зажадали створення нової фінансової системи, що спричинило за собою необхідність корегування окремих принципово-важливих положень фінансово-правової науки, а відсутність вітчизняної теоретичної бази стало однією з головних причин неефективності бюджетної та податкової політики, що впроваджувалась на українських територіях, які перебували у складі Російської імперії.

**Стан дослідження.** Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських так і зарубіжних фахівців, авторству яких належать фундаментальні наукові дослідження, зокрема І. Бліоху, М. Фрідману, І. Табурно, Г. Бутмі, М. Алексеєнку, М. Бржеському, Д. Львову, П. Гензелю, Г. Шульце-Геверніцу тощо.

В той же час, варто зауважити, що державно-управлінська діяльність по відношенню до українських земель, які знаходились під владою інших держав у представлені хронологічні рамки була об'єктом досліджень таких провідних вчених у історико-правовій науці як Д. В. Галкін, О. М. Головко, В. Д. Гончаренко, К. Р. Добкіна, В. Є. Кириченко, О. Л. Копиленко, В. В. Россіхін, В. О. Рум'янцев, О. Д. Святоцький, М. М. Страхов, А. Є. Шевченко, О. Н. Яриши наукові праці яких прямо та опосередковано стосуються предмету дослідження.

В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення становлення та трансформації публічного управління та фінансової діяльності держави у систему політико-правових учень на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз становлення та трансформації публічного управління та фінансової діяльності держави у систему політико-правових учень на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії.

**Виклад основного матеріалу.** Як відомо юриспруденція і соціологія вже досить давно оцінюють минулі ХХ століття як століття «великої кризи держави», вважаючи за краще говорити про його регрес і розкладання, оскільки, за словами окремих вчених, й досі не були виявлені закони суспільного розвитку, а отже, закони прогресу. В основі таких суджень лежать специфічно оцінювані реалії сучасної цивілізації, що відчуває глобальні потрясіння. Дійсно, розгул транснаціональної та національної злочинності, етнічні, релігійні і територіальні конфлікти не вселяють упевненість в здатність держави забезпечити мир і спокій громадян і суспільства, роблячи певною мірою зрозумілим скепсис, наприклад, кримінологічних теорій, що пророкують необхідність пристосування держави до панування кримінальних структур, бо сама соціальна реальність є девіантною [1, с. 15].

Цілком очевидно, що процеси глобалізації набувають всеохоплюючий і незворотний характер. Це обумовлено тим, що в світі на перший план висуваються проблеми, що мають значення для всієї світової спільноти, всіх держав і народів, які не можуть бути вирішені одною державою. Це – проблеми громадської безпеки, боротьби з міжнародним тероризмом, наркобізнесом, рішення екологічних питань, захист загальнонародських цінностей, в тому числі прав і свобод людини і громадянина. Більш того, безперечним фактом є процес інтернаціоналізації матеріального виробництва, поглиблення міжнародного поділу праці, що

активізує обмінні процеси, економічне, фінансове та торговельне співробітництво держав. Інтеграційним процесам сприяє і глобальна науково-технічна революція, створення загальнопланетарного інформаційного простору, обмін культурними та соціальними досягненнями. Таким чином, можна зробити висновок, що зазначені об'єктивні процеси не залишають вибору практично жодній державі, окрім посиленої участі у вирішенні глобальних проблем, в зміцненні світового правопорядку. Однак глобалізація несе в собі не тільки блага, в ній чимало і негативних рис. Різкий контраст між швидко зростаючими капіталами американських підприємців та погіршенням економічного становища в державах «третього світу», в тому числі в посткомуністичних країнах, послужило причиною для досить потужного антиглобалістичного руху в багатьох країнах. І хоча ряд економістів і політиків пояснюють негативні наслідки глобалізації чисто суб'єктивними факторами, думається, що ринкова економіка з її механізмом конкуренції, прагненням придбати найбільший прибуток, суперництвом окремих корпорацій і країн, наявністю взаємовиключних інтересів перетворює такі вимоги політики глобалізації, як скоординований вплив на світову економіку, прозорість економічної діяльності держав. Інша проблема – теза про те, що перед лицем глобальних проблем «відступає суверенітет окремої держави» [2, с. 54].

Пропозиція відмовитися від державного суверенітету рівносильно відмові від принципу територіальної цілісності держави. Ніякі глобальні інтереси, не можуть вести до заперечення верховенства державної влади на своїй території. Інша справа, що сама держава, виходячи із загальнолюдських інтересів, добровільно йде на самообмеження своїх прерогатив.

Критичне ставлення до держави як організуючої системної субстанції поширюється і на державні інститути, формуючи проекти політичних перебудов, орієнтованих на безпосередню демократію, самоврядування населення. Скепсис по відношенню до держави пов'язаний і з тим, що відбуваються зміни, здавалося б, класичних форм його організації, що приводять до їх «розмитості», появи «гібридних» і «перехідних» форм державного устрою, що визначають, в свою чергу, відносну умовність класичних ознак федералізму і унітаризму. Разом з тим, даний процес відображає, швидше, не криза держави як такої, а соціодинаміка її розвитку, пов'язана з процесами «ментальної і культурно-ідеологічної глобалізації» [3, с. 108].

Не менш значущий в теоретичному і практичному відношенні питання і про те, які внутрішні взаємозв'язки між цими елементами форми держави, яка діалектика історично сформованого їх взаємного впливу один на одного, оскільки відповідь на це питання дозволяє оптимізувати процеси державно-правового будівництва, вчасно виявляти неузгодженість між окремими елементами і за допомогою правотворчої і право реалізаційної діяльності усувати дані неузгодженості, тим самим, зменшуючи кількість формально-юридичних передумов регіонального сепаратизму і міжнаціональних конфліктів [4, с. 63].

В кінці ХІХ – початку ХХ ст. фінансова наука визначила свій предмет як фінанси держави. Хоча й фінанси інших публічно-правових: спілок і були включені в предмет науки; але їх змістовна розробка: відноситься до більш пізнього періоду. Еволюція поглядів на фінансове господарство держави, на його завдання і функції пов'язано в своїй основі і еволюції поглядів на роль держави і його політики в економіці, і з загальною теорією держави [5, с. 211].

Перші трактати з державного управління з'явилися в епоху меркантилізму в Німеччині початку ХVІІ ст. Наука державного управління отримала назву «наука про поліцію». Термін «поліція» трактувався як мистецтво державного управління, а діяльність держави іменувалася поліцейською. Відповідно до цієї теорії «вся діяль-

ність держави, визначається моральними цілями людини. Держава має право вживати всіх необхідних заходів, щоб кожен його член виконував свої обов'язки і ніхто не ставив би свою приватну користь вище громадської. Держава стежить за тим, щоб зростання народонаселення не випереджало зростання коштів прожитку [6, с. 202].

Наука про поліцію охоплювала всі внутрішні функції держави, в тому числі і управління державним господарством. Ідеї поліцейської діяльності держави пізніше розвивалися у Франції і в Німеччині, зокрема вченими цих країн були поставлені питання добробуту держави, функцій державного управління. Розвиток філософії і права кінця XVIII в. дозволило зробити крок вперед у вченні про державу. Від держави стали вимагати, щоб вона визнала недоторканим особисту гідність громадянина, його права і свободи. У різних країнах Європи, а пізніше і на українських територіях, що перебували під владою іноземних держав стала розроблятися концепція правової держави. Зміни, які в подальшому відбулися в державному управлінні, вплинули і на предмет науки про неї. Колишні назви «поліції» і «поліції добробуту» втратили своє первісне значення. Для позначення всієї сукупності функцій держави стали вживати термін «адміністративна діяльність», а термін «поліція» зберігся тільки для позначення діяльності держави щодо забезпечення безпеки громадян і майна. Теоретичною основою концепції правової держави послужили економічні теорії фізіократів А. Сміта, Д. Рікардо, погляди І. Канта та ін. [7, с. 80]

Вчення меркантилістів, яка надавала державі необмежену владу і в сфері економічної, де воно, сприяючи розвитку промисловості і торгівлі, регламентуючи життя і діяльність підданих, повинно було зробити їх багатими і щасливими. Нові форми промисловості вимагали підтримки, але, коли вони вирости і зміцніли, система регламентації і опіки стала для них обтяжливою і викликала протест. В таких умовах необхідною передумовою прогресу мало стати звуження сфери діяльності держави, обмеження її втручання в економічне життя, що знайшло своє відображення у вченні фізіократів. Їх доктрина була оцінена сучасниками одним словом – «свобода».

З другої половини XIX століття у Німеччині під впливом вчення про державу, філософії, права і політекономії у фінансовій науці починають розвиватися нові ідеї. Був зроблений поворот до історичного і органічного погляду на державу. Концепція правової держави найбільш повно і систематизовано була розроблена Л. Штейном в рамках вчення про управління. Предметом вчення про управління у вузькому сенсі є «внутрішнє управління державою». Внутрішнє управління «являє собою сукупність тих сторін державної діяльності, які доставляють окремій людині умови для її індивідуального розвитку, недосяжні її власною енергією і зусиллями». Частиною вчення Л. Штейна є «вчення про управління народним господарством», яке присвячене питанням забезпечення державою умов для створення матеріальних благ особистості. Відповідно до концепції правової держави італійський економіст Ф. Ниття визначає державу як природну форму соціальної кооперації. Він вважає, що для людини неможливий ніякий розвиток без цієї початкової і найбільш важливою форми кооперації. Важливо, що не тільки теоретики прийшли до висновку про вплив держави на суспільство, саме суспільство відчуло потребу в діяльності останнього.

Водночас, теорія державного невтручання давно віджила свій шлях та актуальність, а сучасні суспільні класи борються між собою через прагнення змусити державу служити певним цілям і задачам [8, с. 147].

Після скасування кріпосного права і проведення «великих реформ» розвиток капіталістичних відносин призвело до появи потреби в теоретичному обґрунтуванні та практичному становленні правового регулювання фінансової діяльності. В результаті термін «фінансове право» почав застосовуватися поряд з поняттям «фінансова наука», поступово витісняти його, відмежовуючи власне правову сферу від сфери економічної.

Протягом дев'ятнадцятого століття зароджувалось фінансове право та розвивалося в нерозривній єдності з відповідними розділами економічної науки, економічна складова домінувала в багатьох працях з фінансового права. Разом з тим, економічних факультетів в університетах не було, і фінансові дисципліни вивчалися на юридичних факультетах з середини XIX ст. і протягом другої половини цього століття починається викладання фінансового права на юридичних факультетах університетів, утворюються кафедри фінансового права, публікуються перші курси лекцій і підручники, готуються кадри викладачів вчених в цій галузі наукових знань.

В цілому, характеризуючи роботи вітчизняних вчених з фінансового права у досліджуваній період, можна відзначити, що предмет дослідження в них ще не був єдиним, чітко визначеним. У другій половині XIX століття диференціація фінансової та фінансово-правової наук так і не змогла повністю звільнити предмет фінансового права від проблем економічних і політичних, адже перший з підручників фінансового права, написаний Ф. Б. Мільгаузенем, з сучасних позицій може бути віднесений до сфери юридичної літератури з відомою натяжкою, так як автор на основі правового матеріалу досліджує, головним чином, економічні категорії. Дещо пізніше професор І. Т. Тарасов писав, що в науці фінансового права правовий, політичний і економічний елементи нероздільні державно-господарські сфери, які йдуть рука об руку». Проте, перші кроки для розмежування фінансової науки і фінансового права вже були зроблені. Більш того, в окремих роботах, наприклад, у І. Т. Тарасова, розпочата теоретична розробка предмета і методу науки фінансового права, а також аналіз законодавства в галузі фінансового управління.

**Висновки.** Таким чином, становлення та трансформація публічного управління та фінансової діяльності держави у систему політико-правових учень на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії відбувався не лише за сприяння практиків фінансової діяльності, але і теоретиками, вченими. Погляди останніх носили неофіційний характер, але це не означає, що вони повинні розглядатися як менш цінні. У процесі дослідження виявилася відмінність між офіційними і неофіційними поглядами і концепціями, зокрема перші були більше орієнтовані на вирішення практичних завдань, що стояли перед державою у фінансовій сфері, і тягли за собою зміну фінансового законодавства, а інші – були орієнтовані на теоретичне обґрунтування й далеко не завжди мали практичні наслідки в контексті прийняття нових нормативно-правових актів, водночас їх синтез становив невід'ємний механізм публічного управління у сфері фінансової діяльності держави.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Шилль И. Современная теория финансов и влияние ее на финансовую администрацию в западноевропейских государствах. Санкт-Петербург : Тип. Э. Праца, 1860. 262 с.
2. Бутми Г. Итоги финансового хозяйства с 1892 по 1903 г. Санкт-Петербург : Тип. Министерства путей сообщения, 1904. 179 с.
3. Мигулин П. П. Настоящее и будущее русских финансов. Харьков : Печатное дело, 1907. 389 с.
4. Бух Л. К. О государственных финансах. Санкт-Петербург : Книгопечатня Шмидт, 1906. 86 с.
5. Боголепов М. И. Финансы, правительство и общественные интересы. Санкт-Петербург : Изд-во О. Н. Поповой. 333 с.
6. Дружинина Е. И. Южная Украина в период кризиса феодализма 1825–1860 гг. Москва : Наука, 1981. 215 с.
7. Погребинский А. П. Государственные финансы царской России в эпоху империализма. Москва : Финансы, 1968. 167 с.
8. Троицкий С. М. Финансовая политика русского абсолютизма в XVIII веке. Москва : Наука, 1966. 275 с.