

УДК 32.001:35.01 (477)

В. П. СОЛОВИХ

ПРАВОВА ДЕРЖАВА І КЛАСИЧНА (АДМІНІСТРАТИВНА) МОДЕЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ФОРМУВАННЯ ТА ВЗАЄМОВПЛИВ

Розглянуто формування правової держави та її вплив на зміст державного управління. Простежено становлення правової держави та формування класичної моделі державного управління.

In the article, forming of the legal state and its influence is considered on maintenance of state administration. Becoming of the legal state and forming of classic state case frame is traced.

В умовах економічної та політичної кризи особливо гостро постає для України питання подальшої розбудови ефективної системи державного управління. Розв'язання цього завдання неможливе без переосмислення ролі держави в суспільних процесах. В українському законодавстві задекларовано, що наша держава є правовою та соціальною. Хоча принципи правової держави ще не знайшли достатнього відображення в законодавстві, а особливо в реальному житті. Тому дослідження проблем становлення правової держави та відповідної моделі державного управління є актуальним.

Усе це зумовлює мету даної статті – дослідити становлення правової держави, визначити основні принципи правової держави та виявити модель державного управління, що найбільше відповідає змісту правової держави.

Поява концепції “правової держави” була зумовлена багатьма причинами, одна з яких полягала в суперечності між діяльністю влади і суспільними запитам на свободу. “Особа..., не знаходячи охорони і навіть пощади своїм розумним прагненням, обернулася проти існуючого порядку речей. На боротьбу з політичною державою виступив переважно третій стан – буржуазія, що поступово набирала сил [1, с. 263]”. Дріб'язкова регламентація стала перешкодою для технічного прогресу, вона перешкоджала вільній конкуренції і перетворилася на гальмо зростання виникаючої капіталістичної промисловості в Англії, Франції, Німеччині і інших країнах.

Спираючись на реальні факти і наукові результати філософії, соціології, політекономії, теоретики управління почали пропагувати вчення про “природне право” і “природний порядок”, формулювати і відстоювати так звані “природні права людини”. Вони висунули ідею об'єктивності і закономірності суспільного розвитку, розглядаючи суспільство як живий організм, економічне життя суспільства – як природний процес, що має внутрішні закономірності, а суспільні форми, такі, що впливають з природної необхідності самого виробництва і не залежать від волі володаря, його політики та форми правління. Від держави почали вимагати, щоб вона перестала розглядати суспільство як пасивну масу, а визнала недоторкану особисту гідність громадянина, його права.

Поява нових політичних сил – бюргерства – в епоху Відродження і Нового часу поставило нову проблему управління державою, а саме: обмеження влади держави (володаря) і надання свободи людині. Тому поступово з'являється і закріплюється нове трактування сутності держави – правова держава. Отже, колишній політичній державі протиставлялася правова держава. Новий об'єкт управління, завдання управління і досягнення в інших науках привели до того, що виникла нова концепція і відповідна модель управління державою.

Реальні зміни в управлінні державним і приватним господарством позначилися на предметі науки про управління державою. Її предмет істотно звузився, змінилися її категорії. Колишня назва політики взагалі і політики добробуту зокрема втратили своє первинне значення. Політика перестала охоплювати всі внутрішні функції держави, а для позначення всієї сукупності останніх почав уживатися термін “адміністративна діяльність” або “внутрішнє управління”. Термін “політика” означає лише діяльність держави по забезпеченню безпеки громадян і майна. Часто ця діяльність держави в трактатах про державне управління називалася негативною діяльністю внутрішнього управління, а позитивна діяльність за своїм змістом почала відповідати колишньому поняттю політики добробуту. Така зміна в трактуванні призначення управління закріплювалася і в назвах органів внутрішнього управління: рада з внутрішніх справ, колегія внутрішніх справ, міністерство внутрішніх справ, комітет внутрішніх справ та ін.

Як основний засіб боротьби проти всеосяжної влади було вибрано позакласове “догматичне право”, яке гарантувало б повну свободу особи від свавілля влади і якому повинна підкорятися держава. У правовій державі феодальній урядовій владі протиставлявся закон, місцеве самоврядування, невтручання в приватне життя особистості. Методологічною основою концепції управління правовою державою послуговували теорія розподілу влади Дж. Локка і Ш. Монтеск'є, вчення про суспільний договір Ж.-Ж. Руссо, вчення І. Канта про державу як союз, створений на засадах юридичних норм, думки ідеологів буржуазної політекономії Ф. Кене, А. Сміта і Д. Рікардо і представників манчестерської школи політекономії.

Перші вчення про державу, усі відносини в якій мають спиратися на закони, були направлені на обґрунтування захисту прав власності, а сама держава розглядалася не як логічне продовження патріархальних традицій, а як об'єднання вільних людей. Державою, на думку Дж. Локка, є не демократія або яка-небудь інша форма політичного правління, а нею є будь-яка незалежна спільнота [3, с. 338]. Тобто держава – це не спосіб організації влади (форма правління), а вільне об'єднання громадян.

Формування концепції панування права в Новий час було ініційовано конфліктом між громадянським суспільством, що в цей час розпочало народжуватися, і абсолютистською феодальною державою, яка претендувала на деспотичну владу. Зміст теорій права Нового часу – відгородити приватну сферу від свавільного втручання держави. Особливе місце в розробці цих ідей належить мислителям Дж. Локку й Ш. Монтеск'є.

Так, низка положень, істотних для теорії і практики правової державності, були обґрунтовані англійським мислителем Дж. Локком (1632 – 1704 рр.). У його трактуванні ідея верховенства права предстала у вигляді держави, в якій верховенствує

вічний і всеосяжний закон природи. В основу діяльності такої держави покладено невідчужувані природні права індивіда, запроваджено розподіл влади на законодавчу, виконавчу (куди мислитель включав і судову владу) і федеральну (зовнішню виконавчу владу). Державна влада обмежена суспільним благом. Подібну державу, що забезпечує життя, свободу і власність людей, він протиставляє деспотичній владі.

У Дж. Локка ідея панування права з'являється у вигляді держави, де домінує закон, що визнає невідчужувані природні права індивіда (право на свободу, життя і приватну власність), і реалізується через поділ влади. Закон, згідно з Дж. Локком, буде правовим тільки в тому випадку, якщо він не обмежує, а зберігає й розширює свободу.

Спираючись на ідеї народного суверенітету і суспільного договору, що забезпечують правову основу і виступають джерелом державності, Дж. Локк виступив з обґрунтуванням “доктрини правомірності опору будь-яким незаконним проявам влади”.

Дж. Локк вважається засновником класичної ліберальної ідеології. “Свобода людей, що знаходяться під владою уряду, – відзначав він, – полягає в тому, щоб мати постійне правило для життя, загальне для кожного в цьому суспільстві і встановлене законодавчою владою, створеною в нім; це – свобода слідувати моему власному бажанню у всіх випадках, коли цього не забороняє закон, і не бути залежним від постійної, невизначеної, невідомої самовладної волі іншої людини [3, с. 327]”.

Обґрунтований Дж. Локком правовий принцип індивідуальної свободи лише словесно декілька розходиться з подальшою, актуальною, що стала, і для нас, формулою позитивного права: “дозволено все те, що не заборонено законом”.

Подальший вагомий внесок у формування концепції правової держави зробив відомий французький мислитель Ш. Монтеск'є. Він вважав, що основою існування усього є закони. У своїй відомій роботі “Про дух законів” він відзначав, “...якщо існує спільнота людей, то справедливо, щоб люди підпорядковувалися законам цієї спільноти... [4, с. 164]”. Продовжуючи далі розмірковувати про роль законів у суспільстві, мислитель наголошує, що люди “як істоти, які живуть у суспільстві, існування якого має потребу в захисті, повинні мати закони, що визначають відносини між правителем та підлеглими: це право політичне ... і закони, якими визначаються відносини громадян між собою: це право цивільне [4, с. 166]”.

Ним було обґрунтовано концепцію розподілу влади, яка фактично стала основою для розбудови сучасних правових держав. Розрізняючи від своїх попередників, у кожній державі три гілки влади – законодавча, виконавча і судова, – він відзначає, що для запобігання зловживанням владою необхідний такий порядок речей, за якого різні гілки влади могли б взаємно стримувати одна одну. “Якщо, – помічає він у роботі “Про дух законів”, – влада законодавча і виконавча будуть надані одній особі або установі, то свободи не буде, оскільки можна побоюватися, що цей монарх або сенат почне створювати тиранічні закони для того, щоб також тиранічно застосовувати їх. Не буде свободи і в тому випадку, якщо судова влада не відокремлена від влади законодавчої і виконавчої. Якщо вона сполучена із законодавчою владою, то життя і свобода громадян опиняться у владі свавілля, бо суддя буде законодавцем. Якщо судова влада об'єднана з виконавчою, то суддя отримує можливість стати таким, що пригноблює. Усе загинуло б, якби в одній і тій же особі або установі,

складеній із сановників, дворян або простих людей, були поєднані влада створювати закони, влада приводити у виконання ухвали загальнодержавного характеру і влада судити злочини або тяжби приватних осіб [Там же, с. 126]”.

Розподіл і взаємне стримування гілок влади є, згідно з Ш. Монтеск'є, головною умовою для забезпечення політичної свободи в її відношенні до державного устрою. При цьому він підкреслює, що політична свобода полягає не в тому, щоб робити те, що хочеться. “У державі, тобто в суспільстві, де є закони, свобода може полягати лише в тому, щоб мати можливість робити те, що хочеться, а не бути примушеним робити те, чого не хочеться... Свобода є право робити все, що дозволено законами. Якби громадянин міг робити те, що цими законами забороняється, то в нього не було б свободи, оскільки те ж саме могли б робити і інші громадяни [Там же, с. 96]”.

Ідеї Дж. Локка і Ш. Монтеск'є про природні права і розподіл влади помітно вплинули на подальші теоретичні уявлення про правову державу.

Філософську основу сучасної теорії правової держави заклав німецький філософ І. Кант, у вченні якого центральне місце посідає людина як особистість і член суспільства. Хоча словосполучення “правова держава” в його працях не вживалося (воно звучить у нього як “правовий державний устрій”), І. Кант наполягав на узгодженні дій держави з правом, підкоренні її правовим законам [2].

Уперше термін “правова держава” (“rechtsstaat”) було вжито німецькими вченими К. Велькером (1813) та Ф. фон Аретином (1824). Створення завершеного поняття “правова держава” пов'язують з ім'ям Р. Моля, який увів його до загального державно-правового і політичного вжитку. У 1829 р. він надав визначення правової держави як “конституційної держави, діяльність якої має ґрунтуватися на закріпленні у конституції прав і свобод громадян, які забезпеченні судовим захистом особи [5, с. 136]. В англо-саксонській термінології аналогом “правової держави” є словосполучення “Rule of Law” – верховенство права. Сама ж теорія правової держави найбільше повно була розроблена в ХІХ ст. Відомими представниками цієї теорії держави були німецькі юристи Г. Еллінек і Л. Штейн.

Мабуть, найсистемніше і комплексно концепцію управління правовою державою представив громадськості німецький вчений Л. фон Штейн, що видав в 60-х р. ХІХ ст. працю “Вчення про управління”. У ній Л. Штейн одним з перших увів термін “вчення про управління” замість “науки про політику”, розкрив зміст окремих категорій цього учення – мистецтво управління, функції управління, методи управління та ін. До розробки вчення про управління Л. Штейн підходив з позицій більш загальної науки про державу, яка, на його думку, вивчає людські відносини, що виникають у державі, зокрема відносини, що породжуються державним устроєм і управлінням. Л. Штейн закликав учених до дослідження проблем управління. Він писав: “Хто ретельно займеться управлінням, той скоро зрозуміє, що немає жодної науки, яка дорівнювала б їй за своїм багатством і значенням” [6, с. 45].

За Л. Штейном, предметом науки про управління є “внутрішнє управління державою, яка є сукупністю державної діяльності, яка створює умови для індивідуального розвитку окремої людини, недосяжні для реалізації її власною енергією і зусиллями” [6]. Об'єкти внутрішнього управління, за Л. Штейном, – це фізичне,

духовне, суспільне і економічне життя особи, а “вчення про державне управління” – це дослідження питань забезпечення державою умов для створення матеріальних благ особи. Оскільки одні умови носять загальний характер, а інші – специфічні, Л. Штейн розділяє діяльність держави на загальну і особливу частини. До загальної він включає управлінську діяльність держави, що викликається різного роду стихійними силами природи (організація боротьби з повеннями, пожежами, організація страхування тощо), управління всіма видами транспорту і зв’язку, управління кредитами, грошовим обігом, позиковим капіталом. Особлива частина, що породжується “фактичною відмінністю відносин капіталу і праці”, містить питання управління різноманітними галузями промисловості (видобувною, оброблювальною, землеробство, лісовою, мануфактурною тощо), торгівлею, а також “духовним виробництвом” (освітою, літературною діяльністю, цензурою, образотворчим мистецтвом, винахідництвом) [6].

Узагальнюючи трактування поняття правової держави, скористуємося характеристикою, наданою українським правознавцем О. Скакуном. Він вважає, що для правової держави характерно:

- пов’язаність державної влади правом і його панування в усіх сферах суспільного життя: свобода може бути досягнута лише тоді, якщо державна влада обмежується (переборюється) правом, ставиться під контроль права, функціонує у поєднанні та взаємодії з громадянським суспільством у рамках права;

- відповідність закону права (правовий закон) і його верховенство, тобто право як міра свободи і справедливості набуває відпрацьований у законі зміст;

- пов’язаність законом рівною мірою як громадян та їх об’єднань (комерційних і некомерційних), так і державних органів, посадових осіб. Стосовно громадян та їх об’єднань діє загально-дозвільний принцип: “дозволено все, крім прямо забороненого законом”. Стосовно владних державних органів і посадових осіб діє спеціально-дозвільний принцип: “дозволено лише те, що прямо передбачено законом”;

- законодавче закріплення і реальне забезпечення основних прав людини – наявність налагодженого правового механізму їх охорони і захисту (включаючи рівень прямого конституційного захисту);

- побудова відносин особи та держави на основі взаємної відповідальності як особа є відповідальною перед державою, так і держава відповідає перед особою за невиконання обов’язків.

- поділ державної влади між законодавчими, виконавчими і судовими органами: їх незалежність і єдність; недопустимість підміни функцій одна одної; дієвість механізму “стримувань і противаг”.

- законний (легальний) шлях прийняття законів та їх змін – шлях виявлення волі народу безпосередньо (референдум) або опосередковано (через представницький орган). Уся повнота законодавчої влади в представницькому органі здійснюється представниками народу, обраними з його осередку;

- наявність ефективних форм контролю і нагляду за здійсненням законів та інших нормативно-правових актів – налагоджена робота прокуратури, міліції, служби безпеки, податкової адміністрації та інших правоохоронних і контрольно-наглядових органів [5, с. 140–141].

Поява та закріплення в науковій практиці поняття правової держави створило

підґрунтя для організації державного управління на засадах правил (законів). Ці правила надавали можливість обмежити політичну державу або владу і забезпечували рівні можливості для громадян. Державне управління, що спиралося на закони, отримало чіткі процедурні норми, які визначали, чим має займатися держава, а чим ні.

Правова держава заклала підґрунтя для формування адміністративної парадигми державного управління. Характерними ознаками такої моделі державного управління такі:

- в основі здійснення державного управління лежать владні відносини. Держава як політичне утворення є домінуючим над суспільством інститутом, що визначає основні напрямки його розвитку та сфери діяльності;

- бюрократична організація самого державного управління, що базується на строгих правилах. Ці правила визначають структурну побудову та напрямки діяльності системи управління;

- підпорядкованість управлінців політикам (владі). Управлінці – професіонали, які мають кваліфіковано реалізовувати програми. Політики – носії влади, які визначають стратегічні напрямки розвитку держави (здійснення державного управління);

- орієнтація державного управління на виконання процедурних дій у процесі прийняття та реалізації політики;

- верховенство закону;

- формальна участь громадян у здійсненні державного управління. Бюрократія створює замкнену касту, яка має строгую ієрархічну і самовідтворюється.

Наступним кроком розвитку уявлень про державу та державне управління пов'язаний з появою концепції соціальної держави.

Література:

1. *Гольцев В.* Учение об управлении. (Задача и метод) / В. Гольцев // Юридический вестник. – М. : Изд. Моск. юрид. общ. – 2000. – № 6. – С. 263–278.

2. *Кант И.* Основы метафизики нравственности / И. Кант. – М. : Мысль, 1999. – 1471 с. – (Классическая философская мысль).

3. *Локк Дж.* Сочинения : в 3-х т. / Д. Локк ; пер. сангл. ; АН СССР, Ин-т Философии / пер. с англ. И. Латин. ; примеч. И. С. Нарский, А. Л. Субботин ; вступ. ст. И. С. Нарский. – М. : МЫСЛЬ, 1988.

Т. 3. – 1988. – 668 с.

4. *Монтескье Ш. Л.* Избранные произведения / Ш. Л. Монтескье ; АН СССР ; Ин-т философии. – М. : Госполитиздат, 1955. – 800 с.

5. *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права : підруч. для студ. вищ. навч. закладів / О. Ф. Скакун ; Нац. ун-т внутрішніх справ. – 2-ге вид. – Х. : Консум, 2005. – 656 с.

6. *Stein L. von.* Gegenwart und Zukunft der Rechts- und Staatswissenschaften Deutschlands / L. V. Stein. – Stuttgart, 1876.

Надійшла до редколегії 11.03.2009 р.