

ФОРМУВАННЯ ТЕОРІЇ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ ТА НАУКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано питання формування теорії парламентаризму та державного управління. Вихідним положенням аналізу визначено неоднозначне розуміння впливу парламентів на державно-управлінську діяльність: як забезпечення правих засад, політичне керівництво і внутрішньоорганізаційну діяльність. Доведено, що вже за часів формування теорії парламентаризму дискутувались всі наведені підходи.

The problem of formation of parliamentarism and state Government Science Theory has been analyzed. The basic principle of the analysis is ambiguous understanding of the influence of parliaments on state-government activity including both political governing and inter-organizational activity. It has been proved that even in times of formation of parliamentarism theory, all the mentioned approaches had been under discursion.

Однією з найбільш важливих проблем державотворення є уточнення ступеня причетності парламентів до здійснення державного управління. Неоднозначність сучасних оцінок стосовно зазначеної проблематики підтверджується наявністю принаймні трьох основних підходів. І. Василенко, наприклад, розвиваючи концепцію розподілу державного управління на політичне керівництво та державну службу (адміністративно-державне управління), до суб'єктів здійснення політичного керівництва нарівні з керівниками органів виконавчої влади відносить і парламентаріїв [5, с. 26, 56]. В. Чіркін видання парламентом законів називає “найважливішою формою державного управління” [23, с. 55, 67]. Н. Глазунова наполягає ж на тому, що державне управління – “це вся діяльність держави щодо організації державних органів, їх зв'язків і функціонування” [7, с. 12].

У зв'язку із наявністю різних тлумачень наведеної проблеми доцільно звернутись до творчої спадщини тих учених, котрі формували теорію парламентаризму.

Сучасні дослідники, як правило, оминають проблеми формування парламентаризму, а також початкового стану розуміння зв'язків між парламентаризмом і наукою державного управління. При аналізі якихось конкретних проблем зазвичай констатується факт витоків їх дослідження та наводяться прізвища окремих учених, але не більше того. Щоправда, зазначеній проблематиці теми парламентаризму та демократичного врядування приділяється в загальних працях А. Георгіци, В. Журавського, О. Скрипника, А. Ковлера, П. Кислого та Ч. Вайза. Але, за нашою оцінкою, наведена проблематика заслуговує на окреме глибоке дослідження.

Значна протяжність у часі та значущість органів народного представництва поки що недостатньою мірою вплинули на дослідження витоків теорії парламентаризму. Утім, саме від з'ясування цього питання значною мірою залежить і уточнення багатьох проблем, пов'язаних із сьогоденною діяльністю органів народного представництва. За нашою оцінкою, особливо резонансними та важливими для розвитку соціуму є проблеми політичного представництва, організації та роботи парламентів, парламентського права, зв'язків між парламентаризмом та наукою державного управління, а також місця органів народного представництва в політичній системі перехідних суспільств. Повноцінне дослідження зазначеного спектру проблем неможливо провести, оминаючи понад двовікову спадщину формування теорії парламентаризму.

Відтак, метою роботи є з'ясування сутності початкового стану формування теорії парламентаризму та державного управління.

Відомо, що становлення загальнонародного політичного представництва та формування теорії парламентаризму завдячує системним суспільно-політичним зрушенням нової доби. У більшості сучасних цивілізованих країн цей процес здійснювався упродовж другої половини XVIII – початку XX ст., періоду, який сучасний британський дослідник Е. Хобсбаум назвав “довгим дев'ятнадцятим століттям” [21, с. 12].

Початки формування теорії парламентаризму, які припадають на рубіж XVIII-XIX ст., базувалися на вже доволі популярній на той час ідеї розподілу влад (“розподілу гілок влади”). Причому, якщо на перших порах предметом аналізу були загальні питання народного представництва (про що свідчать, наприклад, праці американських “федералістів”, Едм. Берка Е.-Ж. Сієса та Т. Пейна [8; 9]), то в подальші часи ставилися та глибоко аналізувалися й конкретні прояви функціонування парламентів. Роботи вчених багатьох країн середини XIX – початку XX ст. (А. Алексєєва, В. Беджгота, І. Гельда, Л. Гумпловича, А. Дайсі, Л. Дюгі, В. Івановського, Н. Коркунова, С. Котляревського, С. Лоу, А. Лоуелла, Ф. Моро, К. Соколова, Л. Слонімського, І. Тарасова, Е. Фландена, Б. Чічеріна, Л. Штейна та ін.) відзначаються як широтою поставлених проблем, так і глибиною їх аналізу. Причому, на що слід звернути особливу увагу, їхні думки в багатьох аспектах були співзвучні сучасним напрацюванням на теми парламентаризму та державного управління.

Серед найбільш суттєвих здобутків тогочасного дослідження парламентаризму найперше слід відзначити розвідки в руслі концепції розподілу гілок влади. Французькі вчені Л. Дюгі та Ф. Моро категорично виступали проти догматичного тлумачення ідей їхнього великого попередника Ш.-Л. Монтеск'є. Ф. Моро взагалі підкреслював, що принцип “жорсткого” розподілу влад взагалі не може бути реалізований у практичній діяльності сучасних держав [16, с. 89]. Приблизно в такому ж руслі висловлювався і російський дослідник А. А. Алексеев [1, с. 20]. Британський учений В. Беджгот при цьому навів численні факти та аргументи на користь того, що розвиток державного ладу Великої Британії узгоджується не з теорією жорсткого розподілу гілок влади, а з теорією “стримувань та противаг” [3, с. 63, 71, 73, 74].

Такі роздуми співзвучні із сучасними підходами до тлумачення розподілу гілок влади, яким нарівні зі згадуваними вище “стримуваннями та противагами” властивий наголос на “балансуванні”, “субсидіарності” та “колегіально розподіленій владі” (з наголосом на важливості процедурних аспектів, які мають охоплювати як процеси формування, так і здійснення демократичного врядування [25, с. 114, 115]).

Наведені положення, окрім іншого, чітко вказують на діалектичний взаємозв'язок єдності державної влади та часткового розподілу її функцій. На цій основі формувались і знання щодо суб'єкт-об'єктної сфери державного управління. Тогочасний російський дослідник В. Івановський зауважував: “Та галузь державної науки, котра вивчає державну організацію в її розвитку та сучасному стані, називається наукою про державу у вузькому смислі слова, чи загальним ученням про державу; та ж галузь, котра вивчає державну діяльність, державні функції, називається наукою про управління...” [11, с. 51]. Але вже на той час були розповсюдженими інші погляди щодо предмету державного управління, які базувались головним чином на підзаконній діяльності органів виконавчої влади (і в цьому сенсі, як підкреслював уже згадуваний вище В. Івановський, “управління протиставлялося законодавству” [Там же, с. 6]).

Одну з перших спроб сучасного осмислення науки та практики державного управління здійснив у другій половині XIX ст. німецько-австрійський учений Л. Штейн, який поставив завдання “підняти вчення про управління на рівень системної науки” й аргументовано довів неспроможність зведення функцій виконавчої влади лише до виконання законів [22, с. 2]. Поняття та зміст виконавчої влади він назвав “великими самостійним організмом, через який основні положення державного влаштування переходять в управління” [Там же, с. 2].

Російські вчені І. Тарасов і Н. Коркунов підтримали та розвинули наведені вище напрацювання їхнього німецько-австрійського колеги. І. Тарасов, наприклад, “органами управління в широкому сенсі” назвав законодавчі, виконавчі, судові та контрольні органи [20, с. 116]. Н. Коркунов у роботі “Указ і закон”, розвиваючи вчення про активну роль виконавчої гілки влади, підкреслював: “Необхідно, щоб вона (виконавча гілка влади. – *Ю.Д.*) могла не лише діяти в руслі виконання законів..., а й бути самостійною регулюючою владою” [12, с. 1]. Окрім того, вчений вказував на “сумісність владарювання” гілок влади та “відособлення... не різнорідних справ державного управління, а спільних елементів” [Там же, с. 212].

Наведена обставина, у свою чергу, вказує на принципову схожість політико-правових поглядів А. А. Алексеева, Л. Дюгі, Н. Коркунова, Ф. Моро, І. Тарасова та Л. Штейна. При цьому, щоправда, слід враховувати різні предметні окреслення предметів їхніх досліджень (органи держави – парламенти – кабінети).

Водночас ставилися та аналізувалися й інші питання, пов'язані з діяльністю парламентів та дотичні до державного управління. У даному відношенні найперше заслуговують на увагу напрацювання на теми виборів і виборчих систем (І. Гельд: вибори як “наріжний камінь” будь-якого представницького врядування [6, с. 215]; вільного депутатського мандату (Б. Чічерін: “На повіреного покладається не виконання приватної волі довіреної особи, а обговорення й вирішення загальних справ” [24, с. 5]) та бікамералізму (на початку XX ст. французький дослідник Л. Дюгі та його російський колега С. Котляревський, пояснюючи доцільність такої структурної побудови парламентів, наголос уже робили на забезпеченні гармонії народного представництва [10, с. 463; 13, с. 150]).

Їхні сучасники вже підходили й до сучасного тлумачення “політики” та “політичного управління”. При аналізі зазначеного питання обов'язково слід враховувати ту обставину, що впродовж нового та новітнього часів саме у сфері суспільно-політичних відносин відбулися кардинальні (чи навіть революційні) зміни. Утім, навіть з урахуванням наведеної обставини, погляди деяких попередників на місце “політики” у взаємовідносинах різних гілок влади видаються сучасними. Російський учений Л. Слонімський, наприклад, саме “політикою” пояснював прямиий диктат парламентської більшості над усіма органами державної влади, “у супереччю до духу та смислу конституції” [18, с. 152, 156]. Його сучасник – уже згадуваний А. Алексеев – також висловлювався супроти “політичного керівництва” в наведеній інтерпретації та вважав за необхідне підкреслити, що “поглинання законодавчою владою виконавчої не узгоджується з принципами парламентаризму” [1, с. 15].

У цьому сенсі пророцькими виявилися висловлювання відомого тогочасного російського дослідника парламентаризму К. Соколова, що “сутність парламентаризму полягає не в тому, що міністерства “обираються” та “зміщуються” парламентом, а в тому, що парламент більш-менш чітко вказує на те, яку

політику він підтримує, а яку він засуджує [19, с. 88]. Саме таке розуміння політики найбільшою мірою відповідає особливостям взаємозв'язків “політики” та “права” в діяльності сучасних органів державної влади (концепція “політико-правового розвитку”).

До речі, вже в ті часи дослідники доволі часто говорили про активну та й навіть домінуючу роль виконавчої влади у відносинах з народним представництвом. Французький вчений Ф. Гізо був переконаний у тому, що державні інституції можуть бути сильними лише в тому випадку, якщо в них відображаються розпоршені соціальні зв'язки, тобто, у тлумаченні сучасних дослідників, “неформальні відносини переважання та авторитету” [14, с. 169]. З ним був згоден і вже згадуваний у рукописі І. Тарасов: “Політика як наука в широкому сенсі охоплює всі державницькі науки, включаючи й науки державного права й адміністративного права” [20, с. 8].

Активна та інколи й домінуюча роль виконавчої влади у сфері інтересів органів державної влади найбільшою мірою втілювалася в політичну практику тодішньої Великої Британії. Відтак, не випадково окреслену проблему аналізували передусім британські дослідники (роботи В. Беджгота, А. Дайсі, С. Лоу та А. Лоуелла). С. Лоу, наприклад, на початку ХХ ст. вже писав про те, що під впливом вищенаведених факторів потребує серйозного перегляду традиційне розуміння принципу парламентського верховенства. Він, зокрема, стверджував, що “колишні прислужники (мається на увазі, “прислужники” парламенту. – Ю.Д.) у деяких відносинах стали повелителями” і що “кабінет став могутнішим та прибрав до рук чимало прав і переваг, відносно яких громади вважають, що цими правами як і раніше володіє народне представництво [15, с. 139]. У той же час В. Беджгот назвав уряд Великої Британії “самою могутньою установою в державі” [3, с. 74], чого не можна було навіть уявити в середині ХІХ ст.

Окреслені особливості взаємозв'язків виконавчої та законодавчої гілок влади властиві і сьогоденній політико-правовій практиці Великої Британії. Видний американо-італійський дослідник політики Дж. Сарторі, наприклад, аналізуючи сучасні різновиди політичних систем, у першу чергу вказує на англійський тип “прем'єрства” чи “кабінетної системи”, “за якої виконавча влада значно перевищує парламент...” [17, с. 97].

Разом з тим, на межі ХІХ-ХХ ст. учені недостатньо уваги приділяли напрацюванням британського дослідника Дж. Бенгама, який за століття до того спроектував свої наукові розвідки на організацію роботи парламентів. У роботі з характерною назвою “Тактика законодавчих зборів” він підкреслював, що “тактика” чи “спосіб дій політичних зібрань” є складовою частиною вчення про державне управління” [4, с. 11].

Професор Харківського Імператорського університету А.С. Алексєєв наприкінці ХІХ ст. називав управлінням “реалізацію верховних прав державної влади чи, точніше, сукупність юридичних норм, що визначають організацію, компетентність і порядок діяльності тих органів державної влади, яким верховна влада доручила здійснення своїх прав” [2, ч. 2, с. 9]. У наведеній цитаті, з урахуванням особливостей тодішнього державно-політичного режиму (верховна влада. – Ю.Д.) доволі чітко сфокусовано сучасну проблематику державного управління. Але в подальших роботах автора наведена ідея не була належним чином розвинута (наприклад, робота “Безвідповідальність монарха та відповідальність уряду”, видана в 1907 р., в якій предмет державного управління звужувався до вже наявних на той час стандартів).

Таким чином, у суспільствознавчій літературі другої половини ХІХ – початку ХХ ст. інтенсивно аналізувалась причетність парламентів до здійснення державного управління. Праці багатьох дослідників відзначались тематичною насиченістю та водночас глибиною дослідження окремих проблем. Слід визнати, що предметом їх аналізу було чимало питань, до яких лише приступають сучасні дослідники (з великими труднощами долаючи концепції політичного керівництва народних представників над виконавчими органами влади та “безлікої” в політичному відношенні бюрократії). Це і та ж проблема політичного керівництва, і взаємозв'язок законодавчої та виконавчої гілок влади, і організація та діяльність органів державної влади. Наведені аргументи, у свою чергу, вказують на те, що перед сучасними дослідниками в галузі державного управління доволі виразно постає завдання не лише “нового”, але в деяких аспектах і “першого” прочитання праць видних дослідників парламентаризму.

Література:

1. Алексєєв А. А. К учению о парламентаризме / А. А. Алексєєв. – СПб : Сенатская типография, 1908. – 94 с.
2. Алексєєв А. С. Русское государственное право. Изложение лекций, читанных в 1888/9 г. / А. С. Алексєєв. – Х. : Б. изд., 1889. – 487 с.
3. Беджгот В. Государственный строй Англии / В. Беджгот ; [пер. с англ. Е. Прейсъ]. – М. : Изд. М. и С. Сабашниковых, 1905. – 359 с.
4. Бенгам И. Тактика законодательных собраний / И. Бенгам ; пер. с англ. [М.К.]. – СПб. : Изд. Л. А. Велихова, 1907. – 181 с.
5. Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление / И. А. Василенко. – М. : Гардарики, 2005. – 320 с.

6. *Гельд И.* Политические и социальные действия различных политических избирательных систем / И. Гельд ; [пер. с англ. Б. Утина, К. Кавелина] // Сборник статей о конституционном начале. – Спб, 1866. – С. 213–274.
7. *Глазунова Н. И.* Система государственного управления : [учебник для вузов] / Н. И. Глазунова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 551 с.
8. *Древаль Ю. Д.* “Демократія” чи “республіка”? (до питання про початковий стан дослідження системи народного представництва) / Ю. Д. Древаль // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип. 3 (22). – С. 36–41.
9. *Древаль Ю. Д.* Формування моделей парламентаризму: кінець XVII – початок XX ст. / Ю. Д. Древаль // Вісник ХНУ ім. В.Н. Каразіна. – Вип. 3 : Питання політології. – 2002. – № 555. – С. 111–119.
10. *Дюги Л.* Конституционное право. Общая теория государства / Л. Дюги ; [пер. с фр. Я. Ященко]. – М. : Типогр. Т-ва И. Д. Сытина, 1908. – 957 с.
11. *Ивановский В. В.* Учебник государственного права / В. В. Ивановский. – Казань : Типо-литография Императорского Ун-та, 1913. – 500 с.
12. *Коркунов Н. М.* Указ и закон / Н. М. Коркунов. – Спб : Типогр. М.М. Стасюлевича, 1894. – 408 с.
13. *Котляревский С. А.* Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора / С. А. Котляревский. – Спб : Издание Л.Ф. Львовича, 1907. – 252 с.
14. *Крашенинникова Ю. А.* Публичность и парламентаризм в политической теории Ф. Гизо / Ю. А. Крашенинникова // Полис. – 2002. – № 3. – С. 163-173.
15. *Лоу С.* Государственный строй Англии / С. Лоу ; [пер. с англ. под ред. проф. А. С. Ященко, со вступ. замечаниями и статей проф. П. Г. Виноградова]. – М. : Типогр. Т-ва И. Д. Сытина, 1910. – 446 с.
16. *Моро Ф.* В защиту парламентаризма / Ф. Моро ; пер. с фр. Кагана. – Спб : Типогр. “Север”, 1908. – 202 с.
17. *Сартори Дж.* Порівняльна конституційна інженерія : дослідження структур, мотивів і результатів / Дж. Сартори ; [пер. з англ. О. І. Мороз]. – К. : АртЕк, 2001. – 224 с.
18. *Слонимский Л. З.* Основные вопросы политики / Л. З. Слонимский. – СПб. : Типогр. М.М. Стасюлевича, 1889. – 389 с.
19. *Соколов К. Н.* Этюды о парламентаризме / К. Н. Соколов // Вестник права. – 1906. – Кн. 3. – С. 54–140.
20. *Тарасов И. Т.* Краткий очерк науки административного права: конспект лекций / И. Т. Тарасов – Ярославль : Типо-литография Р. Фалькъ, 1888. – Т. 1. – 386 с.
21. *Хобсбаум Э.* Век империи. 1875 – 1914 / Э. Хобсбаум ; [пер. с англ. Е. С. Юрченко]. – Ростов н/Д. : Феникс, 1999. – 512 с.
22. *Штейн Л.* Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии / Л. Штейн ; [пер. с нем. под ред. И. Е. Андриевского]. – Спб : Изд. А. С. Героглифова, 1874. – 594 с.
23. *Чиркин В. Е.* Государственное управление. Элементарный курс / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2002. – 320 с.
24. *Чичерин Б.* О народном представительстве / Б. Чичерин. – М. : Типогр. Грачева и Комп., 1866. – 524 с.
25. *Collins R.* Macrohistory: Essays in the Sociology of the Long Run / R. Collins. – Stanford CA : Stanford Univ. Press, 1999. – 328 p.

Надійшла до редколегії 17.06.2010 р.