

Становлення вчення про функції

і призначення держави в політико-правовій теорії Дж. Локка



В. В. Волинець

кандидат політичних наук, доцент кафедри філософії і соціальних наук Київського університету туризму, економіки і права

У статті дається комплексне визначення основних теоретичних і методологічних передумов становлення вчення про функції держави у державно-правових дослідженнях Дж. Локка. Особливу увагу приділено проблемі визначення соціальних детермінант розвитку системи функцій держави, правовим та інституціональним засобам їх забезпечення, а також взаємозв'язку між функціями держави та цілями політичної спільноти.

Ключові слова: функції держави, політичний союз, право, цілі державної влади, суспільна угода, Джон Локк, права людини.

В статье дано комплексное исследование основных теоретических и методологических предпосылок становления учения о функциях государства в государственно-правовой теории Дж. Локка. Автор уделяет особое внимание проблеме определения социальных детерминант развития системы функций государства, правовым и институциональным средствам их обеспечения, а также взаимосвязи между функциями государства и целями политического сообщества.

Ключевые слова: функции государства, политический союз, право, цели государственной власти, общественный договор, Джон Локк, права человека.

The article gives a comprehensive study of the basic theoretical and methodological preconditions for establishing John Locke's theory of state function. The author pays particular attention to the definition of social determinants of development of the governmental functions, legal and institutional means of their support, the relationship between the state functions and the objectives of the political community.

Keywords: state functions, political union, law, goals of government, social contract, John Locke, human rights.

Одна з найбільш важливих і водночас найбільш складних проблем науки теорії держави і права – це проблема функцій держави, їх системи та генези, що мають досліджуватись не лише з погляду сучасних державно-правових концепцій, але й в історико-правовому вимірі, адже сама ідея функцій держави не є виключним надбанням сучасності, пройшовши тривалий період свого становлення і розвитку. Таким чином, звернення до теоретично-правових джерел формування сучасних уявлень про функції держави видається не лише методологічно обґрунтованим, а й логічно необхідним кроком у процесі комплексного науково-юридичного осмислення поняття функцій держави та їх системи.

Актуальність звернення до становлення вчення про функції держави Дж. Локка зумовлюється декількома причинами. По-перше, саме європейські державно-правові теорії Нового часу заклали фундамент для сучасного розуміння функцій держави як основних напрямів її діяльності, адже в працях Т. Гоббса, Б. Спінози, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо було закладено й обґрунтовано ті базові державно-правові ідеї і положення, які не втратили своєї наукової значущості до сьогоднішнього дня [1, с. 84-97]. Разом з тим саме в цей період було ви-

значено основні напрями досліджень проблематики функцій держави, коли це поняття розглядалося в контексті таких проблем, як цілі та форми державної діяльності, функції окремих органів державної влади, соціальне призначення держави тощо. По-друге, не можна не визнати того, що Дж. Локк об'єктивно був одним з найбільш найяскравіших представників ліберального підходу у вивченні функцій держави та специфіки їх забезпечення. З цієї причини всі сучасні ліберально орієнтовані науковці можуть бути охарактеризовані, за словами Д. Боуза, як «наступники Локка» [2, с. 27], оскільки він запропонував не лише загальну модель вивчення функцій держави, але й обґрунтував те, якою мірою та в яких сферах повинна реалізовуватись діяльність держави, що впливає з самої її природи. Про це пише і російський дослідник В. Графський, який зазначає, що саме Дж. Локк є засновником сучасного лібералізму, який включає у себе ідеї верховенства влади народу, законності, невідчужуваності прав людини, балансу влади тощо [3, с. 269]. По-третє, актуальності вивченню вчення про функції держави Дж. Локка надає те, що до сьогоднішнього дня у працях вітчизняних правознавців основний акцент у студіях його спадщини здебільшого робився на проблематиці прав людини та поділу державної влади. Утім, попри незаперечну наукову цінність та значущість зазначених елементів загального державно-правового вчення Дж. Локка, які пов'язані насамперед з питаннями організації державної влади, не можна не визнати того істотного внеску, який було зроблено цим вченим у розробку теорії діяльності держави та її функцій. Справді, Дж. Локк був одним з перших, хто намагався розробити цілісну теорію не лише організації держави (коли основний наголос робиться на питаннях визначення форми держави та оптимального державного устрою), а й її функціонування, до-

водячи, що функції держави є не випадковими наслідками збігу внутрішніх або зовнішніх обставин, а виникають як зовнішній вираз сутності держави та є нерозривно пов'язаними із загальним призначенням держави та її основними цілями.

Таким чином, ставлячи на меті нашого дослідження аналіз вчення про функції і призначення держави у державно-правовій теорії Дж. Локка, ми повинні розв'язати такі завдання: а) охарактеризувати специфіку визначення поняття держави та її призначення у державно-правовому вченні Дж. Локка, б) установити основні функції держави та причини їх генези у тлумаченні Дж. Локка, в) визначити взаємозв'язки між процесом реалізації конкретних функцій держави та способом організації державної влади.

Основним дослідженням, у якому англійський мислитель Дж. Локк (1632–1704 рр.) виклав свою державно-правову теорію, стала відома і вже практично класична праця «Два трактати про правління», де він запропонував не лише оновлене тлумачення поняття природного стану, а й суспільної угоди. Спираючись на ці дві вихідні ідеї, Дж. Локком було обґрунтовано теорію походження і генези державності як такої. Нагадаємо, що природний стан тлумачився цим мислителем лише як стан свободи, без жодних негативних імплікацій, які дещо раніше було викладено Т. Гоббсом у його концепції природного стану як війни всіх проти всіх. Однак саме в цьому природному стані свободи, коли кожен сам собі є повноправним володарем і може приймати будь-які рішення, Дж. Локк вбачав головне коріння виникнення держави, адже насправді зазначена «природна свобода» є надто хиткою. Тому з метою забезпечення бодай частки такої свободи, а також усіх прав, які Дж. Локк вважав природними для людини [4, с. 23–32], люди шляхом укладання загальної угоди утворюють державний

союз. Тобто, як доводить Р. Мухаєв, спираючись на основні положення вчення Дж. Локка, можна стверджувати, що він розумів державу як асоціацію громадян, які об'єдналися на основі встановлених ними самими загальних законів для забезпечення природних прав, якими є свобода, рівність, гласність [5, с. 216]. Зазначене положення має важливе методологічне значення для правильного розуміння вчення Дж. Локка про функції держави, оскільки, саме спираючись на нього, він визначав загальну мету державних союзів. Такою необхідною і водночас універсальною метою держави є збереження життя, свободи та власності окремих індивідів [6, с. 334]. Утім, якщо мета держави є зрозумілою, то в який спосіб вона все ж таки конститується? Розв'язуючи цю проблему, Дж. Локк застосовував вельми цікавий у методологічному плані прийом. Як правило, постановлення держави описується як процес формування певних органів державної влади, яким згодом надаються відповідні функції. Після чого всі ці органи державної влади у сукупності, а також включаючи ще й народ, тлумачаться як держава.

Однак, попри свою очевидність, подібна відповідь несе в собі чимало речей, які вкрай важко пояснити. Справді, чому саме формуються органи державної влади, чи відбувається це самовільно або під впливом якоїсь зовнішньої волі, чому виникають саме такі органи державної влади, а не інші, якщо ці органи державної влади утворюють державу лише після того, як виникла система державної влади, то що робило їх «державними» у процесі постановлення системи державної влади тощо? Усвідомлюючи всі ці проблеми, Дж. Локк у діаметральний спосіб змінив співвідношення між органом і функцією, коли ці поняття застосовуються щодо аналізу держави і державної влади. На відміну від усталеного підходу, який виходив з того, що орган породжує функцію, і який, як ми щойно

вказали, породжував доволі складні проблеми, він висунув припущення, що все відбувається навпаки, а саме – функція породжує орган. Або точніше – потреба в певній функції породжує саме такі органи державної влади, які б були спроможні її реалізовувати. Тому, говорячи про функції держави, він спробував насамперед з'ясувати, чого власне не вистачає людині і суспільству в природному стані. Очевидно, що в природному стані відчувається брак певних видів діяльності.

Усього Дж. Локк виокремив три види діяльності, яких бракувало природному стану. По-перше, у природному стані не було ані законів, ані тих суб'єктів, які б могли їх установлювати. Звісно, існували певні природні закони, однак у їх застосуванні кожна людина, як вважав Дж. Локк, керувалась не стільки приписами розуму, скільки власними інтересами. Таким чином, у суспільстві виникла потреба не просто в законі, а в законодавчій діяльності, яка б гарантувала створення таких норм, які б виступили мірилом справедливості (у цьому сенсі зазначені норми мали визнаватись більшістю громадян і відповідати загальним уявленням про благо і справедливість [7, с. 50]) і за допомогою яких можна було б вирішувати різноманітні суспільні суперечки. Зазначена потреба в законодавчій діяльності стала основою виникнення відповідних органів, основним призначенням яких стало законодавство. Утім, як таке усвідомлення потреби в законодавстві передувало самому факту появи законодавчих органів? По-друге, у природному стані не існувало компетентних та неупереджених суддів, які б мали достатню владу, щоб справедливо розв'язувати ті суперечки, які виникають між окремими членами суспільства. Усвідомлення такої потреби стало стимулом для появи наступного виду діяльності, а саме – судової. Нарешті, по-третє, у природному стані не існувало сили, яка б могла гарантувати реалізацію закону, а також виконання тих рішень, які приймали б судді. Це породило потребу у виконавчій діяльності [8, с. 335].

Зрозуміло, що сам факт усвідомлення цих трьох потреб ще не означав їх практичного втілення. Утім, він виступив головним стимулом для постання держави, яка виникла саме як специфічний інститут, який, маючи верховну владу, міг забезпечувати ці суспільні потреби шляхом практичної реалізації трьох основних функцій. Причому, як доводив Дж. Локк, відмовляючись від частини своєї свободи, кожен індивід утрачав не так вже й багато, отримуючи натомість цілу низку важливих переваг. Зокрема функція встановлення певних норм могла реалізовуватись і в природному стані. Але ці норми мали лише індивідуальне значення і не могли дотримуватись усіма членами суспільства. Тому, відмовляючись від цієї свободи (вчиняти все те, що комусь видається необхідним), кожна людина отримує закон, який створюється всіма громадянами і спрямовується на охорону прав як окремих індивідів, так і всієї спільноти. З іншого боку, у природному стані кожен індивід мав змогу карати будь-кого, виходячи з власного бажання або власних переконань. Як зазначає з цього приводу О. Лейст, у природному стані невпорядковане використання кожним своєї влади карати порушників закону природи призводить до того, що покарання, як правило, виявляється або надто жорстоким, або надто м'яким [9, с. 213]. Відмовляючись від цієї свободи, кожен отримує можливість сприяти виконавчій владі держави тією мірою, якої це вимагає закон. Таким чином, замість часткового обмеження свободи разом із постанням держави кожен отримує значно більше, а саме – гарантії своїх індивідуальних прав і безпеки. При цьому триєдиною метою будь-якої держави Дж. Локк вважав мир, безпеку і суспільне благо. Утім, указавши на три основні функції держави, Дж. Локк

вважав, що цілі держави та відповідні суспільні потреби зумовлюють не лише систему цих функцій, але й процес їх реалізації. З цього погляду, особливого значення набуває вже не лише сама державна діяльність у сфері законодавства, судочинства та адміністрації, а й те, які органи і яким чином її реалізують, адже в реальності може виявитись так, що ці функції держави будуть спотворені не через свою хибну сутність, а через їх хибну реалізацію та не правильне забезпечення.

Незаперечну перевагу з-поміж усіх функцій держави Дж. Локк надавав законодавчій функції. Це пояснюється тим, що саме закони вбачались йому головним інструментом і найважливішою гарантією безпеки і прав людини. Тому першим необхідним кроком становлення держави є формування законодавчої влади, головним напрямом діяльності якої є розробка і прийняття законів. Дж. Локк писав: «Ця законодавча влада є не лише верховною владою в державі, а й священною та незмінною в руках тих, кому суспільство її довірило. І жоден указ будь-кого, у якій би формі він не приймався і яка б сила його не підтримувала, не має сили та обов'язковості закону, якщо він не отримав санкції законодавчого органу, який обирається і призначається народом» [10, с. 339]. Як правило, ці слова Дж. Локка розглядаються виключно в аспекті його вчення про народний суверенітет, але водночас вони мають важливе значення і для правильного усвідомлення того зв'язку, який цей дослідник розбудовував між суспільством, державою і державною діяльністю, яка втілюється у тих чи інших функціях держави. Фактично для нього існування і функціонування держави завжди були, так би мовити, вплетені у певний соціальний контекст. Держава може існувати лише в суспільстві і для суспільства. У будь-якому іншому випадку саме поняття держави просто втрачає сенс. Зауважимо, що це положення державно-правової теорії

Дж. Локка було розвинуто в дослідженнях інших авторів (особливо у XIX і XX століттях) і нині становить один з фундаментальних принципів вивчення функцій держави. За цієї причини участь народу в законодавчій діяльності є не лише проявом народного суверенітету, а й гарантією того, що діяльність держави відповідатиме об'єктивно існуючим суспільним потребам та інтересам. Таким чином, законодавча діяльність завжди підпорядкована суспільному благу і обмежена ним. Це означає, що за самою своєю ідеєю законодавча функція ніколи не повинна ставати засобом пригнічення громадян або інструментом порушення їх прав і свобод. Для того, щоб законодавча функція реалізовувалась саме так, як це випливає з ідеї держави, необхідно встановити певні правила або принципи функціонування тих органів, які покликані втілювати зазначену функцію держави в життя. Усього Дж. Локк указував на чотири базові принципи, які зумовлюють правильність та ефективність законодавчої діяльності держави. По-перше, юридичною формою реалізації законодавчої функції повинні бути відомі всім громадянам (тобто публічні) закони, які є універсальними для всіх і не слугують партикулярним інтересам тієї чи іншої верстви суспільства. З цього погляду, як зазначає В. Нерсесянц, закон у державно-правовій теорії Дж. Локка – це інструмент збереження і розширення свободи індивіда, який гарантує його від свавілля або деспотичної волі будь-кого іншого [11, с. 273]. По-друге, реалізація законодавчої функції повинна відбуватись відповідно до принципу народного блага, а отже, будь-які дії органів державної влади, що суперечать цьому принципу, повинні тлумачитись як спотворення законодавчої функції. [12, с. 57]. По-третє, у процесі законодавчої діяльності не повинно відбуватись жодних обмежень прав громадян інакше, як за добровільною згодою самих цих громадян. По-четверте, законодав-

ча функція не може делегуватись. Це означає, що орган, який наділений рішенням громадян відповідними законодавчими повноваженнями, не може передати їх будь-якому іншому органу державної влади навіть за умови взаємної згоди цих органів. Водночас у процесі законодавчої діяльності, як вважав Дж. Локк, мають реалізовуватись не одна, а дві мети: прийняття законів та здійснення правосуддя. І, хоча після нього законодавча і судова функції, як правило, розподілялись, він розглядав їх як тісно пов'язані. Для того, щоб краще дослідити специфіку тлумачення Дж. Локком проблеми співвідношення окремих функцій держави, доцільно звернутись до його вчення про три влади.

Першою з них, як зазначено вище, він називав законодавчу владу (щодо якої він також застосовував предикат «верховна» влада [13, с. 349]), яка шляхом прийняття законів має вирішувати, як найкраще застосувати силу держави, щоб забезпечити суспільство та його членів, а також сприяти їх розвитку. Специфічний статус законодавчої влади і відповідно – законодавчої функції щодо всіх інших він пояснював таким чином: «той, хто може створювати закони для інших, має бути вище за них; а оскільки законодавча влада є законодавчою у суспільстві лише через те, що вона має право створювати закони для всіх частин і для кожного члена суспільства, установлюючи їх правила поведінки і даючи силу для покарання, коли вони порушені, остільки законодавча влада повинна бути верховною і всі інші влади в особі будь-яких членів або частин суспільства впливають з неї і підпорядковуються їй» [14, с. 349]. Щоправда, специфіка законодавчої діяльності, так само як і її цілі, змусили Дж. Локка зробити висновок, що з погляду своєї реалізації ця функція хоч і є постійною, та вона далеко не завжди потребує на постійний законодавчий орган. Справді, якщо цілі суспільного розвитку залиша-

ються практично не змінними, а законодавець уже прийняв достатню кількість необхідних законів, які цілком задовольняють суспільство, то тоді законодавча функція може реалізовуватись і в тому випадку, якщо сам по собі законодавчий орган не збирається. Тобто з моменту постановня системи законодавства, яка насправді відображає різноманітні суспільні потреби та інтереси і виявляє свою ефективність у правовому регулюванні суспільних відносин, відпадає потреба в постійному функціонуванні самого законодавчого органу [15, с. 347]. Тому, як вважав Дж. Локк, оптимальний спосіб існування законодавчого органу влади – це збори, коли цей орган скликається у міру виникнення потреби в нових законах.

Другою необхідною владою, без якої не може існувати жодна держава, є виконавча влада. На відміну від законодавчого органу державної влади, який може збиратись (скликатись) у міру потреби, органи виконавчої влади повинні діяти постійно. У цьому сенсі виконавча функція не може реалізовуватись, якщо немає тих суб'єктів (органів державної влади, їх службових і посадових осіб), які покликані її забезпечувати. Це означає, як писав Дж. Локк, що виконавча діяльність є неперервною, оскільки вона має піклуватись як про виконання законів, так і стежити за їх дотриманням (у цьому сенсі виконавча функція включає в себе й контрольну діяльність). Як правило, виконавча влада розподіляється між різними органами, які є носіями «міністерської» або «підпорядкованої» влади. Кожен з цих органів діє відповідно до своїх повноважень і має свою організаційну специфіку. Подекуди діяльність таких органів ототожнюють з окремими відносно самостійними функціями держави. Утім сам Дж. Локк вважав такий висновок хибним. Справді, не дивлячись на все розмаїття органів виконавчої влади, а також на найрізноманітніші сфери, у яких

вони можуть реалізовувати управлінські повноваження, усі вони поєднані однією загальною функціональною специфікою, тобто вони є органами виконавчої влади і хоч скільки б їх було, завжди є один найвищий орган (цей орган Дж. Локк називав суб'єктом вищої виконавчої влади), який у межах виконавчої функції може в будь-який спосіб розподіляти конкретні повноваження між тими чи іншими підпорядкованими йому виконавчими органами.

Нарешті, третя влада, яку виділяв Дж. Локк – це федеративна влада (інколи він ще описував її як виконавчу владу в зовнішньому застосуванні). Її основна діяльність стосується представлення інтересів держави і суспільства у міжнародних відносинах у частині захисту держави від зовнішніх загроз, підтримання миру, сприяння міжнародному розвитку. За своїм розміттям і складністю вона дуже нагадує виконавчу функцію і так само, як і виконавча функція, вона поєднує у собі найрізноманітніші сфери суспільних відносин (економічні, політичні, національну, культурні, соціальні тощо). Їх єдиною і водночас головною відмінністю є загальна сфера застосування, якою в одному випадку є площина внутрішніх відносин, а в другому – зовнішніх (міжнародних) відносин. У цьому сенсі можна стверджувати, що федеративна функція держави, по суті, тлумачилась Дж. Локком як зовнішня або зовнішньополітична функція держави.

Таким чином, підсумовуючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, на відміну від усталеного підходу, який виходив з того, що орган держави породжує відповідну функцію, Дж. Локк спробував аргументувати протилежне положення про те, що функція породжує орган. Тобто, як вважав цей дослідник, потреба в певній функції породжує саме такі органи державної влади, які можуть її реалізовувати. Тому свою теорію функцій держави він

розпочав з визначення того, чого не вистачає людині і суспільству в природному стані. Сукупність зазначених потреб привела до усвідомлення важливості низки функцій, єдиним суб'єктом яких могла виступити держава. По-друге, спираючись на аналіз природного стану, Дж. Локком було виокремлено три функції, реалізацію яких мала забезпечувати держава: законодавчу, судову і виконавчу. Кожна з них відповідає певній об'єктивній суспільній потребі, яка не може бути задоволена ані кожним окремо взятим індивідом, ані їх групами. З чого робився висновок про необхідність організаційного забезпечення цих функціональних потреб. Формою такого організаційного забезпечення, за Дж. Локком, є держава. По-третє, у своєму вченні про функції держави Дж. Локк наголошував на їх тісному зв'язку з трьома владами, які виступають суб'єктами реалізації цих функцій. Зокрема він писав про законодавчу, виконавчу і федеративну владу. Якщо дві останні різняться між собою лише загальною сферою застосування (для виконавчої влади – це внутрішні відносини, а для федеративної – зовнішні), то законодавча і виконавча влади постають як два принципово відмінні напрями діяльності держави, один з яких пов'язаний з установленням загальнообов'язкових і універсальних правил поведінки (законів), а інший – з виконанням цих законів і контролем щодо їх забезпечення. При цьому специфіка зазначених функцій впливає не лише на організацію тієї чи іншої державної влади, але й на порядок діяльності її органів.

Наразі ми зупинилися лише на аналізі основних положень учення про функції держави Дж. Локка. Утім, не виникає сумніву, що подальші теоретично-правові студії цієї проблеми дадуть змогу не лише краще зрозуміти загальні тенденції розвитку сучасної теорії держави і права, а й продемонструвати її нерозривний зв'язок з класичною європейською державно-правовою думкою.

Список використаної літератури

1. *Faiella G.* John Locke: champion of modern democracy / G. Faiella. – N. Y.: The Rosen Publishing Group, 2006. – P. 84-97.
2. *Боуз Д.* Либертарианство: История, принципы, политика / Д. Боуз. – Челябинск: Социум, 2004. – С. 27.
3. *Графский В. Г.* История политических и правовых учений: учебн. / В. Г. Графский. – М.: ТК Велби, Проспект, 2006. – С. 269.
4. Див. Прокопов Д. Є. Проблеми визначення поняття природного права в добу Нового часу (на матеріалі правової теорії Дж. Локка) / Д. Є. Прокопов // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 5. – С. 23-32.
5. *Мухаев Р. Т.* История политических и правовых учений / Р. Т. Мухаев. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – С. 216.
6. *Локк Дж.* Два трактата о правлении // Локк Дж. Сочинения в 3-х т. / Дж. Локк. – М.: Мысль, 1988. – Т. 3. – С. 334.
7. *Халин К. Е.* История политических и правовых учений / К. Е. Халин. – М.: ТК Велби, КноРус, 2006. – С. 50.
8. *Локк Дж.* Там само. – С. 335.
9. История политических и правовых учений / Под ред. О. Э. Лейста. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2004. – С. 213.
10. *Локк Дж.* Там само. – С. 339.
11. История политических и правовых учений: учебник для вузов / Под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М.: Издательская группа ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – С. 273.
12. *Tuckness A.* Locke and the legislative point of view / A. Tuckness. – Princeton: Princeton U.P., 2002. – P. 57.
13. *Локк Дж.* Там само. – С. 349.
14. *Локк Дж.* Там само.
15. *Локк Дж.* Там само. – С. 347.