

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА, МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342:342.5:35.075 (045)

І. Л. Бородин,
доктор юридичних наук, професор

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ГЕНЕЗІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена проблемам визначення державного управління у політичній структурі держави. У статті звертається увага на структуру державного управління як важливу і необхідну цінність в його науковому аналізі. Також у ній говориться про оптимізацію системи органів державного управління, що є необхідною умовою створення соціальної держави та покращення її взаємодії з громадянами, які проживають на території цієї держави.

Ключові слова: державне управління; державна влада; соціальна держава; виконавча влада; суб'єкти управління; об'єкти управління; форми управління; методи управління; цілі управління.

И. Л. Бородин

Государственное управление в генезисе государственной власти

Статья посвящается проблемам определению управления в политической структуре государства. В статье обращается внимание на структуру государственного управления как важную и необходимую ценность его научного анализа. Также в ней говорится об оптимизации системы органов государственного управления, что является необходимым условием создания социального государства и улучшения его взаимоотношений с гражданами, проживающими на территории этого государства.

Ключевые слова: государственное управление; исполнительная власть; социальное государство; субъекты управления; объекты управления; формы управления; методы управления; цели управления.

I. Borodin

State administration in genesis of state power

The article is devoted to problems of definition of state administration in the process of origin and formation of state power. The article also pays attention to the structure of state administration, as an important and necessary value in its scientific analysis. Also, the author investigates optimization of a system of bodies of state administration which is the necessary condition to create a social state and improve its interaction with citizens that live on its territory.

Key words: state administration; state power; a social state, executive power; subjects of administration; objects of administration; forms of administration; methods of administration; targets of administrations.

Постановка проблеми та її актуальність.

Аналіз категорій «державне управління» і «державна влада» в їх співвідношенні, єдності і протилежностях спрямований на поглиблення знань про сутність та специфіку формування і розвитку державного управління і державної влади як соціальних інститутів. Запропоновані висновки і пропозиції можуть бути використані для вдосконалення правового забезпечення організації і діяльності органів державного управління та їх

взаємодії з основними інститутами громадянського суспільства.

Аналіз досліджень і публікацій. Дослідженням даної тематики займалися такі відомі вчені-адміністративісти, як: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, І. П. Голосніченко, А. І. Єлістратов, Ю. М. Козлов, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, В. К. Колпаков, Л. Л. Попов, Н. Г. Саліщева, Д. М. Чечот та інші.

Аналіз наукової думки дає можливість стверджувати, що рекомендації відомих науковців щодо розуміння державного управління і державної влади не завжди враховують об'єктивні закономірності в процесі трансформації суспільних відносин у сфері державного управління, їх об'єктивного впливу на формування державної влади.

Мета статті – показати динаміку розвитку наукової думки, починаючи із середньовіччя і до сьогодення, у розв'язанні проблеми державного управління в генезі державної влади.

Виклад основного матеріалу. Історія розвитку наукової думки, яка пов'язана з державотворенням та правотворенням, показує нам, що в ній існують концепції, в яких проблеми генезису державної влади та її зв'язку з державним управлінням постають як основні. Так, наприклад, для Т. Гоббса основною причиною виникнення держави було усвідомлення необхідності самозбереження, коли природні закони (справедливість, безпристрасність, милосердя, чесність, і т.д.) вже не могли більше протистояти природним пристрастям (помста, гордість, жадність і т.д.) [1, с. 116]. Інакше кажучи, виникла потреба у зовнішній силі, яка б могла не тільки впорядковувати відносини між окремими групами людей, але й виконувати цілий ряд інших функцій, яких вимагали люди.

Можна назвати це потребою у державному управлінні, характерними рисами якого є: а) його загальність – це означає, що влада держави розповсюджується на всіх без винятку індивідів, які проживають на її території; б) можливість легітимного застосування сили по відношенню до будь-якої фізичної чи юридичної особи; в) чіткість у визначенні суб'єкта управління, яким може бути спеціально уповноважений орган.

Теорію розвитку державної влади у її взаємозв'язку з державним управлінням розробляв також і Д. Локк. Він виклав свої погляди у роботі «Два трактати про правління». Так само як і Т. Гоббс, мислитель вказував на принципову відмінність між двома станами людства: природним і державним. У першому з них всі люди були вільними, але свобода кожного з членів со-

ціуму мала своїм зворотнім боком небезпеку, яка загрожувала їх життю, свободі та майну. Зазначені цінності Д. Локк об'єднує одним поняттям: «власність» [2, с. 334]. Тому першою причиною, що спонукала людей об'єднатися і утворити державу (делегувати їй частину власних прав і повноважень), була тенденція збереження власності. Але збереження власності (тобто життя, свободи і майна) можливе лише за однієї умови – якщо всі відносини, що виникають між членами суспільства, будуть впорядковані та врегульовані державою.

Таким чином, між державою та громадянами з самого початку встановлюються такі відносини, які можна об'єднати поняттям «управління», коли люди добровільно погоджуються підпорядковувати свої дії настановам держави. А якщо хтось із членів суспільства порушуватиме встановлені правила поведінки, за державою визнається право застосування сили щодо нього.

Отже, вживаючи поняття «управління», Д. Локк має на увазі вплив з боку держави на суспільство та його окремих суб'єктів. Однак, на його думку, державне управління має не тільки профілактичні цілі (захист власності та запобігання можливим порушенням), воно зобов'язане піклуватись і про майбутнє. У цьому плані перед державним управлінням ставляться такі цілі: а) підвищення добробуту громадян; б) забезпечення зовнішньої безпеки держави; в) забезпечення ефективного виконання обов'язків усіма членами суспільства.

Вживши поняття «управління», Д. Локк вказує на те, що воно реалізується в діяльності трьох державних влад: законодавчої, виконавчої та федеративної [2, с. 346-347]. В результаті чого управлінські функції виявляються, так би мовити, розподіленими між усіма гілками державної влади. Законодавча влада здійснює управління шляхом видання законів, у яких вказується, яким чином має бути застосована сила держави (які суспільні відносини і як забезпечуються завдяки силі державної влади). Виконавча влада здійснює управління шляхом застосування законів, виданих законодавчим органом всередині країни, а федеративна – у відносинах з іншими державами, тобто, як відзначає Д. Локк, єдина реалі-

льна відмінність між виконавчою та федеративною владою полягає у сфері застосування законів, якими є внутрішні і зовнішні відносини.

Порівнюючи характер законодавчої та виконавчої влади, Д. Локк звертає увагу, що, не дивлячись на те, що вони обидві здійснюють вплив на суспільство, характер їх діяльності є відмінним, і це відображається як на властивостях їх функціонування (зокрема, виконавча влада має діяти постійно, тоді як законодавчий орган може збиратися лише час від часу по мірі виникнення в цьому потреби, чи згідно встановлених термінів), так і на специфіці їх організації. Виконавча влада, за словами Д. Локка, має так звані «підвлади», які він називає міністерськими та підлеглими владами. Взаємовідносини між згаданими «міністерськими» владами є настільки складними, що надати їм вичерпної класифікації практично неможливо [2, с. 351].

Таким чином, незважаючи на всі відмінності, які існують у політико-правових поглядах Т. Гоббса та Д. Локка, ми можемо констатувати, що вони розглядали генезис державної влади та розвиток системи державного управління як два тісно пов'язані процеси, що не тільки впливають один на інший, але й виступають критеріями оцінки взаємного розвитку, тобто ступінь ефективності державного управління дозволяє нам казати про сформованість державної влади та рівень її розвитку.

Схоже розуміння зв'язку процесів появи і розвитку державної влади та державного управління ми зустрічаємо і у дослідженнях Ш. Л. Монтеск'є, які відображені у роботі «Про дух законів». Він вводить поняття «позитивного закону» як закону, що дозволяє спрямовувати та впорядковувати відносини між окремими індивідами таким чином, аби їх дії були узгодженими і не несли небезпеки для життя та власності інших індивідів. Таким чином, Ш. Л. Монтеск'є виникнення держави фактично ототожнює з моментом встановлення тієї чи іншої форми правління. На його думку, в цей час людство переходить з природного стану до політичного стану та прийняття законів, основною метою яких є управляти: «закон управляє» [3, с. 16]. Тобто сутність держави і державної влади полягає у здійсненні управління.

Своє розуміння значення державного управління в процесі генезису державної влади запропонував Ж-Ж. Руссо в роботі «Про суспільний договір, або принципи політичного права», в якій він розглядає специфіку діяльності уряду, а також тих повноважень, які делегуються йому як одній з частин державної влади. Отже, процес генезису державної влади тісно взаємопов'язаний з розвитком державного управління.

Важливо сказати, що й адміністративне право – управлінське право (*administratio* – управління) спочатку визначало свій предмет правового регулювання як сукупність особливої групи суспільних відносин, які виникають, розвиваються та припиняються у сфері реалізації державного управління – всього комплексу економічної, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Так, Ю. М. Козлов стверджував: «державне управління – це виконавча діяльність держави, що здійснюється органами державного управління чи виконавчим апаратом» [4, с. 8]. Про єдність державного управління та виконавчої влади говорить і Ю. Тихомиров, який виходить із сформульованих ним п'яти ознак державного управління – це: безперервний та оперативний характер державного управління; здійснення в процесі державного управління спеціалізованих функцій, що вимагають єдиних технологій; встановлення юридико-функціональних режимів; застосування мір адміністративної відповідальності; ієрархічна розбудова апарату управління; наявність професійного персоналу, визначає його як процес діяльності органів саме цієї гілки державної влади [5, с. 45].

Правова регламентація створює і забезпечує правовий режим, у рамках якого організуються і здійснюються управлінські відносини, визначаються обов'язки і права їх учасників. Правова форма зв'язків у сфері державного управління, таким чином, є важливою умовою функціонування всієї його системи. Така концепція щодо розуміння предмету адміністративного права стала основоположною в теорії патерналізму (опікунства) яка означає, що держава будує свої взаємовідносини з громадянами та іншими

суб'єктами у сфері управління на засадах домінування її пріоритетів.

Для сучасного адміністративного права визначення його предмету також має принципове значення. Його становлення відповідно до сучасних реалій державотворення має стати важливим кроком оновлення адміністративно-правових інституцій і об'єктивного висвітлення їх ролі у поглибленні процесів формування правової держави і громадянського суспільства [6, с. 110].

Фактично, між державною владою і державним управлінням можна встановити взаємозалежність, оскільки формування державної влади в цілому, і її окремих інститутів супроводжується вдосконаленням і розвитком системи державного управління. При цьому саме державне управління розуміється у двох значеннях. По-перше, як вплив органів державної влади на суспільство. По-друге, як цілеспрямована діяльність органів державної влади на окремі сфери суспільних відносин з метою реалізації її функцій – забезпечення правопорядку, підтримання існуючого суспільного ладу, захист держави від зовнішньої агресії та ін.

Підсумовуючи результати аналізу ролі і значення державного управління в генезі державної влади, можна стверджувати наступне:

1. Для різних наукових теорій походження держави та становлення державної влади властивим є обґрунтування первинної потреби у виникненні державних інституцій для впорядкування та регулювання відносин між окремими індивідами стародавнього світу. Процес упорядкування суспільних відносин визначається як владний вплив держави, якій делегується суверенітет та повноваження застосовувати силу по відношенню до своїх громадян і на суспільство. В свою чергу, він визначається поняттям управління. При цьому важливим моментом, на який необхідно звернути увагу, є те, що державне управління (у теорії походження держави Т. Гоббса, Д. Локка, Ш. Л. Монтеск'є та Ж. Ж. Руссо), визначається не як одна з функцій держави, що існує поряд з такими функціями як законотворення та здійснення правосуддя, а як спосіб взаємодії державної влади і суспільства.

Тобто державна влада управляє – в цьому полягає її основне призначення.

В результаті чого ми можемо констатувати, що у згаданих нами теоріях походження держави поняття «державне управління» вживається у двох значеннях: загальному – як прояв будь-якого впливу з боку держави на суспільство, та спеціальному – як діяльність спеціально уповноважених органів державної влади щодо виконання законів та інших нормативно-правових актів.

2. Специфічною властивістю державного управління є те, що воно має постійний характер. Тому однією з причин, яка послужила підставою для ототожнення державного управління з діяльністю виконавчої влади, виступило те, що оскільки державна існує постійно, то їй має відповідати і постійно діюча система органів влади. А такою системою державних органів є саме органи виконавчої влади.

3. Збільшується кількість функцій державної влади. Причому цей процес відбувається у двох напрямках: а) збільшується кількість органів державного управління і штат працівників; б) ускладнюється внутрішня організація цих органів.

4. Рівень розвитку державного управління, правове забезпечення його функціонування виступає показником рівня сформованості державної влади.

У характеристиці процесів реформування системи державної влади та демократизації вітчизняної правової системи, важливим є зв'язок між процесом розвитку державного управління та становленням такого типу держави, який охоплюється поняттями «соціальна держава» і «демократична держава».

Об'єм статті не дає можливості навести всі існуючі на сьогоднішній день визначення поняття соціальної держави, запропоновані науковцями (досить широку їх класифікацію пропонує, наприклад, Н. Оніщенко [7, с. 234-241]). Звернемо увагу тільки на те, що реалізація моделі соціальної держави залежить від того, що і як робить держава для вирішення завдань соціального захисту, забезпечення соціальних, культурних, освітніх прав громадян.

Тут ми маємо підстави стверджувати, що практична реалізація функцій соціальної держави може відбуватися лише через створенні нею механізми державного управління. І як зазначає В. Погорілко, соціальна держава має забезпечувати громадян роботою, перерозподіляти прибутки через державний бюджет, забезпечувати людям прожитковий мінімум, сприяти збільшенню числа дрібних і середніх власників, охороняти найману працю, опікуватися сім'єю, освітою, культурою, охороною здоров'я, поліпшувати соціальне забезпечення [8, с. 74]. В результаті чого обидва показники взаємопов'язані – підвищення ефективності державного управління забезпечує й підвищення якості забезпечення визначених Конституцією України прав та свобод людини і громадянина. Таким чином, прогресивні досягнення в розбудові соціальної державності можливі тільки за умови налагодження системи державного управління і пропорційного підвищення її ефективності.

Значення ефективного державного управління для реалізації функцій соціальної держави практично не викликає принципових заперечень. Але проблематика «демократія і ефективне державне управління» є дискусійною. Вона стимулювала наукову дискусію, в процесі якої науковці висловили різні погляди, часто прямо протилежні. Основною причиною суперечок щодо поєднання демократії та державного управління стало ототожнення системи державного управління з апаратом управління, який створюється з метою реалізації діючого законодавства та прийнятих політичних рішень, і таким чином, відображає у такий спосіб вже не стільки інтереси громадян, скільки власні, корпоративні інтереси.

Ті вчені, які ставили під сумнів демократичність апарату управління, а разом з ним і державну демократію, виходили з того, що вони є зайвою, проміжною ланкою в процесі здійснення влади народом і в інтересах громадян. При цьому прихильників зазначеного підходу О. Скрипнюк об'єднує загальним поняттям «теорії державного мінімалізму» [9, с. 17-20].

Але з концепцією мінімізації управлінських функцій держави та ствердженнями про необхідність розвитку всеохоплюючої системи суспі-

льного самоуправління повністю погодитись не можна. По-перше, система державного управління – це не зовсім і не обов'язково відірваний від інтересів громадян бюрократичний апарат, який обмежує демократію і свободу громадянського суспільства. І, як стверджують С. Пронкін та О. Петруніна, у багатьох країнах державне управління – це дієвий механізм розв'язання суспільних проблем та забезпечення прав людини і громадянина [10, с. 216]. І поява можливих негативних наслідків у діяльності органів державного управління, а саме бюрократизм, нехтування правами і свободами людини і громадянина, формалізм, неповага до законів, корпоративізм, корупція не означає, що ці органи мають бути ліквідованими, і тим більше, що має бути зруйнована вся система державного управління. По-друге, державне управління хоча і здійснюється органами державної влади, але ці органи є підконтрольними народу і відповідальними перед ним за свою діяльність, виходячи із вимог Конституції. В результаті чого, завдяки передбаченим у законодавстві процедурам завжди можна не тільки скорегувати діяльність управлінських органів, але й притягнути їх до відповідальності, якщо ними було порушено права і свободи людини і громадянина чи завдано збитків суспільству і державі.

Тому було б методологічно невірно протиставляти державне управління та демократію, навіть і в тому разі, якщо під державним управлінням ми розумітимемо виключно діяльність органів виконавчої влади, і обмежуватимемо його лише сферою адміністративної діяльності. Не потрібно протиставляти його таким демократичним інститутам як народовладдя, участь громадян в управлінні державою та вирішення державних справ, місцеве самоврядування і т.д.

Висновки. Підводячи підсумок можна стверджувати, що подальша практична реалізація основних положень, які характеризують соціальні та демократичні держави, є принципово неможливими поза паралельним розвитком системи державного управління. Структурованість, системність, цілісність та дієвість державного управління виступають тією основою, на якій згодом формуються соціальна справедливість, соціальний захист, демократизм, свобода.

Література

1. Гоббс Т. Левиафан / Т. Гоббс. – М.: Мысль, 2001. – 478 с.
2. Локк Д. Два трактата о правлении. Сочинения в 3-х т. / Д. Локк. – Т. 3. – М.: Мысль, 1988. – 668 с.
3. Монтескье Ш. Л. О духе законов / Ш. Л. Монтескье. – М.: Мысль, 1999. – 672 с.
4. Козлов Ю. М. Советское административное право / Ю. М. Козлов. – М.: Знание, 1984. – 208 с.
5. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М.: Юриформцентр, 1998. – 798 с.
6. Колпаков В. Предмет административного права: оновлення парадигми / В. Колпаков, Т. Мацелик // Право України. – 2010. – № 8. – С. 110-114.
7. Оніщенко Н. М. Правова система: проблеми теорії / Н. М. Оніщенко. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – 352 с.
8. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. – К.: УЦПС, 1999. – 376 с.
9. Скрипнюк О. В. Проблема соціальної держави в контексті концепції «державного мінімалізму» / О. В. Скрипнюк // Право України. – 2000. – № 11. – С. 17-20.
10. Пронкин С. В. Государственное управление зарубежных стран / С. В. Пронкин, О. Е. Петрунина. – М.: Аспект-Пресс, 2001. – 416 с.

References

1. Gobbs T. Levafan / T. Gobbs. – M.: Mysl', 2001. – 478 s.
2. Lokk D. Dva traktata o pravlenii. Sochinenija v 3-h t. / D. Lokk. – T. 3. – M.: Mysl', 1988. – 668 s.
3. Montesk'e Sh. L. O duhe zakonov / Sh. L. Montesk'e. – M.: Mysl', 1999. – 672 s.
4. Kozlov Ju. M. Sovetskoe administrativnoe pravo / Ju. M. Kozlov. – M.: Znanie, 1984. – 208 s.
5. Tihomirov Ju. A. Kurs administrativnogo prava i processa / Ju. A. Tihomirov. – M.: Jurinformcentr, 1998. – 798 s.
6. Kolpakov V. Predmet administrativnogo prava: onovlennja paradigmi / V. Kolpakov, T. Macelik // Pravo Ukraini. – 2010. – № 8. – S. 110-114.
7. Onishhenko N. M. Pravova sistema: problemi teorii / N. M. Onishhenko. – K.: In-t derzhavi i prava im. V. M. Korec'kogo NAN Ukraini, 2002. – 352 s.
8. Konstitucijne pravo Ukraini / za red. V. Ja. Tacija, V. F. Pogorilka, Ju. M. Todiki. – K.: UCPS, 1999. – 376 s.
9. Skripnjuk O. V. Problema social'noi derzhavi v konteksti koncepcii «derzhavnogo minimalizmu» / O. V. Skripnjuk // Pravo Ukraini. – 2000. – № 11. – S. 17-20.
10. Pronkin S. V. Gosudarstvennoe upravlenie zarubezhnyh stran / S. V. Pronkin, O. E. Petrunina. – M.: Aspekt-Press, 2001. – 416 s.