

УДК 340.12

Ю.М. Оборотов

ПРО АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ДОСЛІДЖЕНЬ У ТЕОРІЇ ДЕРЖАВИ

Становлення теоретичних досліджень держави губиться у століттях. Разом із тим можна зв'язувати цей процес із виходом у світ в Лондоні в 1651 р. англійською мовою й в 1668 р. в Амстердамі латиною книги Томаса Гоббса (1588–1679) «Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковної та цивільної», яка визначила, що благо народу – вищий закон держави.

Притому, що дослідження держави мають багатовікову історію як розгорнута система знань, або, по суті, як теорія держави вона веде відлік від праці, що стала класичною, Георга Єллінека «Загальне вчення про державу», яка вийшла в 1900 р. у Німеччині (через три роки опублікована в російському перекладі). На жаль, багато ідей видатного державознавця дотепер залишаються не освоєними вітчизняними дослідниками. Разом з тим слід зазначити, що через сто років після видання праці Г. Єллінека в Росії з'явилося друковане дослідження Веніаміна Євгеновича Чиркіна «Державознавство», що відображає стан теорії держави в сучасних умовах.

Ще Г. Єллінек писав, що жодне державно-правове дослідження не буде плідним, якщо воно не враховує те, що є політично можливим. У такий спосіб державно-правова теорія повинна постійно орієнтуватися на реальне політичне життя, однак лише настільки, наскільки це необхідно для кращого розуміння теоретичних проблем держави [1, с. 53-54, 59].

Видатний державознавець бачив основу науки про державу в можливості підпорядкування державних установ однаковим поняттям і здійснення класифікації держав, притому що «жодна держава і жодна державна установа не є простим здійсненням будь-якого абстракту або повторення чого-небудь уже існуючого» [1, с. 67].

У Г. Єллінека держава є велика кількість людей, які осіли на обмеженій частині земної поверхні та живуть під державною владою і пов'язані цією владою в єдине ціле. На його думку, помилково думати, що за допомогою юридичного методу можна пояснити державу як ціле. Зокрема, держава має природну основу: територію та населення в його кількісних і фізичних властивостях. Так, певні природні умови та впливи території становлять завдання не вчення про державу, а фізичної й політичної географії, які, однак, перебувають у зв'язку з юриспруденцією. Фізичні властивості населення виступають предметом антропології та етнології, що також перебуває за межами вчення про державу. У той самий час без їх урахування неможливо домогтися розуміння різноманіття у світі держав. Точно також можна свідчити про психологічні стани та акти, які, виступаючи змістом науки психології, одержують своє продовження і беруться до уваги у вченні про державу [1, с. 101, 109-110]. Таким чином, уже в ХІХ сторіччі відзначалася необхідність виходу теорії держави у сферу географії, антропології, психології тощо.

Сам термін «державна» ввів, на думку істориків, Н. Макиавеллі, і він походить або від італійського *stato*, тобто стан, стабільне становище, або від латинського *state* – крісло, на якому сидів король [2, с. 104]. Тим часом і той і інший зміст терміна пов'язаний з тим, що називають статикою. Лише значно пізніше дослідники держави починають дедалі більше цікавитися динамікою держави, вираженої в її функціях, режимі здійснення влади тощо. Як підкреслював Г. Єллінек, вчення про державу повинне шукати й знаходити типи розвитку і типи існування (динамічні та статичні типи) державних явищ [1, с. 73].

Різноманіття й неповторність держави, використання терміна «державна» в різних значеннях створювало і створює складнощі для орієнтації в підходах до поняття держави. Визнаючи можливість різних трактувань держави, слід зазначити, що в цілому сучасне поняття держави складалося, починаючи з XVII ст., як державна-нація (інакше – національна державна). При цьому в XIX – початок XX ст. визначальною ідеєю була ідея про державу-панування (Гегель), пізніше висувається ідея держави-слуги (Дюгі). До початку XX ст. ці ідеї поступово поєднуються в концепцію сильної держави, що невіддільна від розвитку сучасного суспільства [3, с. 12].

Разом з тим дедалі частіше державознавці відзначають амбівалентність (двоїстість) держави, оскільки, з одного боку, державна – це універсальна організація для вирішення соціальних і особистісних проблем і, у той самий час з іншого боку, це система влади, що потребує значних витрат, постійного контролю та удосконалення.

Теорія держави як складова загальнотеоретичної юриспруденції звернена до поняття держави та державності, виникнення і тенденцій розвитку держави, її інститутів, форм, функцій, принципів діяльності. По суті, предмет теорії держави охоплює як статику, так і динаміку держави в її складових.

У дискусіях про сучасну державу, її організацію та перспективи дедалі частіше відзначають кризу державної влади, інститутів держави, нездатність держави вирішувати виникаючі проблеми, функціональну переваженість держави, втрату авторитету в населення тощо. Все це актуалізує питання про історичну долю держави, що з'являється або в рамках інструментальної теорії (державна лише інструмент для вирішення завдань, що стоять перед суспільством), або в рамках автономної теорії (державна – це автономна організація, яка самостійно впливає на хід суспільного розвитку). Принципово важливо визначитися як у питанні про державу, так і в питанні про характер державної діяльності, що несе із собою соціальні суперечності та конфлікти, є необхідною в різних цивілізаціях і культурах, має ціннісний зміст. У цьому зв'язку актуальне питання про підвищення престижу державної влади в очах більшості населення, іншими словами – це проблема надання державі якості легітимності.

Не випадкові твердження фахівців, що імперативом сучасного державного розвитку є його гуманізація. Так, серед загальних рис у розвитку держави на сучасному етапі, що вимагають свого вираження в теорії держави, Ю.О. Тихоміров відзначає такі: а) збільшення обсягу загальнонаціональних справ, що вирішуються державною владою; б) залежність від принципів і норм міжнародного

права; в) всебічне забезпечення прав особистості; г) зміна співвідношення із правом, виражена у виході права за межі державної сфери; д) гнучкі модифікації та сполучення державних інститутів [4, с. 47].

Нові питання державного життя істотно коректують проблематику теорії держави, у той самий час не знімають із розгляду традиційні питання держави та державності. Підкреслимо, що необхідно розмежовувати поняття «держава» і «державність» як такі, що несуть різне значення навантаження. При цьому держава – це соціальний інститут, у той час як державність – це процес становлення, зміни і розвитку цього соціального інституту та його складових. Отже, державність може існувати і в умовах відсутності держави. Наприклад, можна свідчити про існування державності в Давній Русі задовго до так званого запрошення варягів. Таким чином, державність не є синонімом держави, а є державно-правовим процесом, що відбувається в житті етносу. При цьому становлення української держави визначено своєрідністю розвитку української державності й виражено у специфіці вирішення питань, насамперед селянського, національного, релігійного, транспортного, енергоресурсного та геополітичного.

Варто звернути увагу на те, що в сучасних підходах до предметного поля державознавства воно поширюється не тільки за рахунок виходу в інші сфери (антропология, психология тощо), але також за рахунок використання особливостей державності та її елементів. Зокрема, В.Є. Чиркін включає до сфери державознавства, поряд з вивченням держави, і державність, елементи якої властиві, по-перше, додержавним утворенням, по-друге, суб'єктам федерації та національно-державним утворенням (автономіям), по-третє, наддержавним утворенням (Європейський Союз) і, по-четверте, іншим утворенням з елементами державності або формами, перехідними до держави [3, с. 9].

Висловлюється думка, що головна відмінність державознавства від теорії держави й права виражена у використанні інституційного підходу [3, с. 13]. Здається, що при всій значимості інститутів для розуміння характеру й особливостей існування держави без використання функціонального підходу навряд чи можна розкрити змістовні сторони державного життя. Крім того, для розуміння спрямованості й особливостей функціонування держави необхідний ціннісний підхід, що забезпечує уявлення про аксіосферу держави. Відмітимо також неминуче значення для дослідження держави й державності нормативно-процесуального підходу, що вже став традиційним для правових досліджень держави.

Для розвитку теорії держави важливо вийти до нових уявлень про проблему прийняття державних рішень, оскільки стосовно сучасної держави утверджуються уявлення про гранично децентралізований механізм прийняття державних рішень. При цьому управління державою перетворюється на форму спільного менеджменту, керівництва та адміністрування [5, с. 10-11].

Давно помічено, що не вся державна політика здійснюється в публічній формі, бо чималу частину своїх рішень держава не оприлюднює. Багато рішень держави, хоча й зачіпають інтереси населення, не розраховані на публічність, тому судження про те, що держава здійснює свою діяльність за допомогою

публічності, не відповідає дійсності і є способом ідеалізації державної діяльності, що перешкоджає виявленню специфіки прийняття державних рішень. Характерно, що використання державою механізму прийняття рішень із метою управління завжди відбувається поряд із забезпеченням статусу правлячого режиму [5, с. 17].

Звідси виводиться подвійність механізму прийняття рішень, властива будь-якій державі: з одного боку, це відтворення політичного режиму, а з іншого – це здійснення власне управління.

Територіальна, функціональна та суб'єктна диференціація управлінських структур приводить до необхідності існування офіційного центра прийняття державних рішень, що постійно взаємодіє з неформальними, регіональними та іншими центрами впливу на владу. При цьому виявляється, що основним засобом компенсації органічної роздробленості держави виступає не стільки вдосконалення її інституційно-організаційної структури, скільки віртуалізація, створення та підтримка міфу про гомогенність влади, формування позитивного іміджу держави, що будується на авторитеті лідера або героїчних традиціях минулого [5, с. 18-19].

Серед контрагентів держави специфічним образом державних рішень, що беруть участь у прийнятті, А.І. Соловйов називає виборних (політиків) і невиборних (чиновництво, державну бюрократію) суб'єктів правлячої еліти, найбільші бізнес-корпорації, громадську думку, політичну опозицію, політичні партії, ЗМІ, академічне співтовариство, громадянські та міжнародні структури. При цьому уявлення про те, начебто держава завжди реалізує колективні інтереси, не відповідає дійсності [5, с. 19-20].

Прийняття державних рішень носить багаторівневий характер. Варто приєднатися до думки тих дослідників, які виділяють три рівні прийняття державних рішень: політичний, макроекономічний та адміністративний [6, с. 31].

На політичному рівні ухвалення рішення пов'язане з перетворенням владних повноважень на управлінську діяльність, що обумовлено як необхідністю вирішення загальносоціальних завдань, так і потребами збереження існуючого політичного режиму. Характерно, що при досягненні політично значимих цілей держава нерідко ігнорує вимоги правових приписів, більшою мірою орієнтуючись на механізми владної легітимації, ідейної та персональної лояльності, а до процесу управління привносяться положення, що погано піддаються управлінській інтерпретації, або такі, що допускають різну їх інтерпретацію.

Такі технології не розраховані на раціональність і не здатні бути ефективними. Тому ключовою складовою на політичному рівні прийняття державних рішень виступає індивідуальне або групове лідерство політичного керівництва. Від політичного керівництва залежить стиль і характер діяльності всіх державних органів у всіх галузях влади. Вважається, що політичне керівництво виступає як ідейний нагляд за всією системою суспільної діяльності в державі. Причому недоліки публічного характеру прийняття державних рішень покликані компенсувати механізм лідерства. Нерозривний зв'язок ресурсів держави з настановами лідера дозволяє владі та управлінню збільшувати свій регулятивний вплив.

Не випадково настільки значима проблема відповідності лідера своєму призначенню і постійний інтерес до його професійних якостей, які накладають відбиток на весь комплекс прийняття державних рішень [6, с. 35].

Перехід на макроекономічний рівень прийняття державних рішень пов'язаний з тим, що сформульоване на політичному рівні завдання одержує свою конкретизацію і переноситься у практичну площину, де головними суб'єктами управління стають виконавчі органи влади: міністерства, відомства, департаменти тощо, які утворюють ієрархізований єдиний механізм.

Специфіка макроекономічного рівня прийняття державних рішень виражена в опорі на чинне законодавство. Головні орієнтири для цього рівня прийняття рішень подані, поряд із законодавчими актами, у категоріях раціональності, професійній компетентності та економічній ефективності [6, с. 38].

Завдання адміністративного рівня – організація обслуговування політичного та макроекономічного рівнів прийняття рішень, що свідчить про допоміжний характер адміністративно-організаційних дій. Головним регулятором діяльності адміністративних структур виступають службові інструкції, ділові технології, система професійних знань і внутрішні кодекси професійної етики.

В адмініструванні не використовуються такі технології, як узгодження інтересів, дебати, опонування тощо, оскільки адміністративна еліта має власні прийоми цілепокладання і вважається, що повернути бюрократію до громадян здатні тільки політики.

Виходячи з різнорівневого характеру прийняття державних рішень, не складно дійти висновку про відсутність органічно єдиного механізму цілепокладання в державі й довести, що управлінський процес приречений бути полем зіткнення різних підходів до прийняття рішень [6, с. 40].

Нерівноважність механізму прийняття державних рішень, породжувана мінливими контурами державної активності, її ризикованим характером і суб'єктивними параметрами, перетворює проблему прийняття державних рішень на особливий вид мистецтва, який неможливо досягти за допомогою раціональних побудов. Таким чином, державознавство повинне дедалі більше ставати сферою дослідження раціональних, нераціональних і ірраціональних процесів, що відбуваються в сучасному державному житті.

Література

1. Еллинек Г. Загальне вчення про державу. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 752 с.
2. Крестовская Н.Н., Цвиркун А.Ф. Історія вчень про державу й право. – Х.: Одіссей, 2007. – 376 с.
3. Чиркин В.Е. Державознавство. – М.: Юристъ, 2000. – 384 с.
4. Тихомиров Ю.А. Державно-правова інтеграція // Право й політика. – 2002. – № 6. – С. 47-51.
5. Соловійов А.І. Коливательно-маятниковий механізм прийняття державних рішень: до обґрунтування когнітивної моделі (I) // Поліс. – 2005. – № 5. – С. 10-21.
6. Соловійов А.І. Коливательно-маятниковий механізм прийняття державних рішень: до обґрунтування когнітивної моделі (II) // Поліс. – 2005. – № 6. – С. 31-40.