

УДК 321.01

В. Г. БУЛЬБА

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ У СВІТОВІЙ ПОЛІТИКО-ФІЛОСОФСЬКІЙ СПАДЩИНІ XVIII – XX ст.

Розкрито історичне становлення політико-філософського усвідомлення сутності та змісту головних функцій держави.

In the article historical formation of politiko-philosophical judgement of essence and the contents of the basic functions of the state reveals.

Ключові слова: держава, функції державного управління.

Питання наукового моделювання соціальної держави, винайдення справедливого суспільного устрою і встановлення ефективного балансу між державою та індивідом в усі віки було однією з головних проблем філософії пізнання, усвідомлення мети, сенсу і функцій суспільного розвитку. Необхідність визначення стратегічних підходів до вибору моделі суспільного розвитку зумовлює потребу щодо вдосконалення існуючої системи суспільних інститутів: правил, норм, законодавства тощо, якими врегульовується та координується поведінка індивідів, суб'єктів господарювання та інших форм суспільної діяльності. Перш за все, це стосується пошуку оптимальних співвідношень традиційних і новітніх функцій держави, дослідження їх природи, мети та наслідків для розвитку суспільства, що, у свою чергу, потребує дослідження генезису розуміння функцій держави у світовій політико-філософській спадщині.

Актуальні завдання, які сьогодні стоять перед політичною, управлінською та науковою елітою України, найбільш чітко окреслені в національній доповіді “Новий курс: реформи в Україні 2010 – 2015”, розробленої секцією суспільних і гуманітарних наук Національної академії наук України. Зокрема, це стосується гармонізації функцій держави і ринку на нових засадах, які є ключем до вирішення багатьох суспільно важливих проблем: оптимізації обсягів і структури державного бюджету, підвищення ефективності діяльності органів державної влади, забезпечення громадян якісними суспільними благами, подолання корупції, збалансування регулюючих функцій державних і суспільних інституцій між собою і з інтересами суб'єктів економічної діяльності та громадян [5, с. 11].

Аналіз наукових досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що на сьогодні ступінь розробленості теорії функцій держави у вітчизняній і світовій науці державного управління традиційно вважається однією із найбільш досліджуваних. Особливо активізувалися ці наукові пошуки з XVIII ст., коли під впливом епохи Відродження мислителі того часу намагалися відшукати нові сенс і призначення держави, виокремити її найголовніші функції, віднайти ефективний баланс між владою і свободою, державним впливом і правами людини.

Водночас аналіз наукових праць змушує зробити висновок про існування різночитань і неузгодженостей у визначенні функцій сучасної держави, низького рівня систематизації політичних учень XVIII-XIX ст. на функції держави та їх слабку кореляцію із сучасними науковими підходами. Очевидно, що з огляду на стрімке поширення глобалізаційних процесів низка існуючих положень теорії функцій держави потребують нових підходів до розуміння їх сутності, що надає підстав виокремити низку нових напрямків у розробці проблеми.

Аналіз і спостереження за трансформаціями функцій держави дозволяє переосмислити тривалий історичний процес формування та еволюції державності в широкому розумінні цього значення. За великим рахунком дефініція “державність” якнайточніше характеризує організаційний стан суспільства, різні шаблі, які воно долає у своєму історичному бутті, та найголовніше – різні функції, які покладаються на цих етапах на державу.

Етимологія сучасного поняття “функція” бере початок від латинського “functio”, що буквально означає “виконання, звершення”. Загальноновизначено, що термін “функція”, як і інші загальнонаукові поняття, не є виключно юридичним, політичним чи математичним. Водночас теоретичний опис, узагальнення функцій, які виконує держава, дозволяє віднести різні сторони діяльності держави саме до функції. Очевидно, що поняття функції доцільно розглядати комплексно як легітимізований предмет і зміст діяльності держави, спрямований на забезпечення суспільного розвитку, “основні напрями або види її діяльності, які виражають сутність і призначення держави, її роль і місце в суспільстві” [7, с. 701].

Слід зазначити, що у XVIII ст. першим, хто публічно наважився відстоювати право народу на встановлення такого урядування, яке йому до вподоби, був англо-американський філософ Томас Пейн (1737 – 1809 рр.). Він зазначав, що людина вступає в суспільне об’єднання не задля зменшення своїх основоположних прав, а для їх забезпечення; відмовляючись від частини цих прав в інтерес суспільства, людина залишає за собою свободу думки, свободу віросповідання і право робити для свого щастя те, що не перешкоджає іншим [12]. Ідеї Пейна, які полягали в тому, що функції держави зводяться не лише до забезпечення певного необхідного рівня матеріального благополуччя громадян та їх безпеки, а й до захисту природних прав людини, знайшли величезну підтримку під час боротьби Сполучених Штатів Америки за незалежність та в подальшому формування цієї держави. Так, Т. Джеферсон (1743 – 1826 рр.) третій Президент Сполучених Штатів Америки, виступаючи 4 березня 1801 р. з першою інавгураційною промовою, визначив “головні функції урядування, які полягають у забезпеченні:

- однакового і справедливого судочинства для всіх людей;
- миру, доброзичливих відносин з усіма країнами, без вступу в альянс із жодною з них;
- підтримку урядів штатів в усіх правах для вирішення внутрішніх питань;
- підтримку Центрального уряду як основного гаранта безпеки всередині країни та безпеки за її межами;
- виборчого права народу;
- абсолютної згоди з рішенням, що їх приймає більшість;

- верховенства цивільної влади над військовою;
- поширення інформації про зловживання та притягнення порушників до суду;
- свободи віросповідання; свободи преси, а також свободи індивідуума під захистом закону про недоторканність особистості, а також суду неупереджено обраних присяжних” [2, с. 18].

Імануїл Кант (1724 – 1804 рр.) розглядав державу як об’єднання безлічі людей, підлеглих правовим законам. Оскільки ці закони необхідні як апіорні закони, тобто як закони, які є похідними понять зовнішнього права взагалі, форма держави є форма держави взагалі, тобто держава в ідеї, таке, яким воно повинне бути відповідно до чистих принципів, має рацію, причому ідея ця слугує дороговказною ниткою (norma) для будь-якого дійсного об’єднання в спільність (отже, у внутрішньому).

Стверджуючи, що право повинне бути загальнообов’язковим, оскільки мета людини – сумістити своє свавілля (свободу) із свавіллям (свободою) інших, Кант доводив необхідність реалізації державою функції “необхідного примушення”. Таким чином було здійснено перехід від права до держави, яка повинна базуватися на вимогах категоричного імперативу та виведено ідею правової держави.

Критикований як марксистами, так і лібералами “офіційний філософ пруської імперії” Георг Гегель (1770 – 1831 рр.) зазначав, що “державна – це божественна ідея..., що існує заради самої себе” [10, с. 63–64]. Варто зауважити, що гегельянство підтримувалось і заохочувалось державною позицією пруської імперії, якій на той момент було вкрай необхідно залучитися підтримкою філософії як науки. І як небезпідставно зауважив К. Поппер, гегельянство в ХХ ст. широко використовувалось прихильниками расизму, фашизму та тоталітаризму загалом, за яких функція держави полягала у проникненні і контролі усіх сфер суспільного життя: “Державна, таким чином, є основою і центром усіх контрактних елементів у житті народу: мистецтва, права, моралі, релігії, науки...” [Там же]. Очевидно, що з цієї позиції держава наділялася “моралізаторською функцією”, яка полягала в тому, що “цілком можна встановити справжні принципи моральності чи, скоріше, суспільної доброчесності на противагу фальшивій моралі”. Тут прослідковується тісний зв’язок із необхідністю запровадження “справжньої моралі” та платонівською тоталітарною моральністю, сполученою з часткою історизму, який при прискіпливому аналізі нашттовує на думку, що якраз “державна, зокрема у своїх відносинах з іншими державами, вільна від моралі, – вона неморальна” [3, с. 72].

Огюст Конт (1798 – 1857 рр.), який є основоположником ідеї сучасного функціоналізму, зазначав, що “розумна політика не може ставити собі за мету змусити розвиватися людство, яке рухається завдяки власним імпульсам відповідно до закону, так само незмінного як і закон гравітації хоча і більш гнучкого. Але вона ставить собі за мету полегшити розвиток людства, навчаючи його” [1, с. 80–81]. Фактично “функціоналістські” пояснення переважали в усіх традиціях суспільної науки та трактують суспільства як складені з частин, взаємовідносини яких сприяють підтримці цілого, та зосереджуються на забезпеченні порядку, єдності, інтеграції та рівноваги суспільства. О. Конт вважав, що один із законів розвитку людства полягає в тому, що функції держави у суспільному житті поступово зводяться до нуля [Там же].

Джон Міль (1806 – 1873 рр.) – прихильник неухильних гарантій прав і свобод

громадян – був невдоволений ліберальною політикою абсолютного невтручання держави і намагався закласти на практиці фундаментальні ідеї свободи. Позиція Міля ґрунтувалась на тому, що діяльність держави слід зводити до поведінки і дій окремих індивідів. Здійснюючи пошук “справжніх функцій правління”, він відзначав, що, по-перше, такі функції правління не є чимось визначеним і є різними в різних станах суспільства, а по-друге, характер правління не може бути достатньо оцінений, якщо звертати увагу виключно на законні межі урядування, адже добре урядування обмежується цією сферою, а шкідливий вплив, на жаль, – ні [4, с. 19]. Очевидно, що існує індивід або група індивідів, діяльність яких підміняє функції держави. Ця гіпотеза породжує так звану “змовницьку теорію суспільства”, згідно з якою пояснення будь-якого соціального явища полягає в розкритті осіб чи груп, зацікавлених у появі цього явища. Міль зазначав, що “класифікація починається і закінчується розподілом суспільних потреб у двох головних функціях Порядку і Прогресу” [Там же, с. 20].

Теорію держави Карла Маркса (1818 – 1883 рр.) можна розглядати як нав’язану державою систему правових інститутів – надбудови, що виникла над існуючими продуктивними силами економічної системи і яка ці сили виявляє [13, с. 416]. Аналогічну характеристику надано і В. Леніним, який зазначав, що “за Марксом, держава є орган класового панування, орган пригноблення одного класу над іншим, є створення “порядку”, який узаконює і зміцнює це пригноблення” [3, с. 266]. Держава розглядається лише як частина механізму, за допомогою якого правлячий клас провадить свою боротьбу. Політика безсила – основним, єдиним завданням будь-якої освіченої політичної діяльності є спостереження за тим, аби зміни в юридичній оболонці встигали за змінами в соціальній реальності, тобто в засобах виробництва і відносинами між класами. Функції держави зводились до забезпечення захисту панівного класу, що згодом, після досягнення критичної точки протистояння між пролетаріатом та буржуазією, мало призвести до революції. У результаті залишиться тільки один клас, а значить, позбавлена будь-яких функцій держава має зникнути, за визначенням Ф. Енгельса, “суспільство, організувавши виробництво на основі вільної і рівної асоціації виробників, ліквідує державну машину” [Там же, с. 244–245].

Необмежений капіталізм відкрив шлях до нового історичного періоду – політичного інтервенціонізму, тобто функції економічного втручання держави. К. Поппер розділив на дві абсолютно різні функціонали, за допомогою яких держава може здійснювати політику втручання:

– інституціональний – полягає у плануванні “правлячої структури” протекціоністських інститутів;

– особистісний – у наданні державним органам достатньо необмеженої свободи дій, якщо це справді необхідно для досягнення поставленої мети [8, с. 143].

Одна з найбільш одіозних особистостей комуністичної системи І. Сталін (1878 – 1953 рр.), відштовхуючись від розуміння функції примусу, визначав, що “державна виникла на основі розколу суспільства на класи, виникла для того, щоб тримати на короткому повідку експлуатовану меншістю більшість” [11, с. 806]. З точки зору Сталіна, функція примусу є одним з видів державної діяльності – визначений напрям діяльності держави, який здійснюється державним апаратом і має свої специфічні

форми та методи.

Разом з тим, завзятий критик тоталітаризму Карл Поппер у праці “Відкрите суспільство та його вороги” застерігав від марних спроб дати відповідь на питання: що таке держава, яка її справжня природа, яке її соціальне значення? та наполягав на доцільності з’ясування: що ми вимагаємо від держави, що ми пропонуємо вважати законною метою державної діяльності [9, с. 128]. Саме на таке питання повинен спробувати відповісти будівельник перед тим, як розпочинати створювання чи реконструкцію будь-якого політичного інституту. Бо тільки знаючи, чого він прагне, будівельник може вирішити придатний чи ні певний інститут для виконання своєї функції [Там же, с. 129].

Варто зазначити, що в сучасній практиці застосування термінів “функції держави” розглядається як основні напрями або види діяльності держави, які розкривають її соціальну сутність і призначення в суспільстві. Ці процеси наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. стали рушійною силою до утвердження національних держав у сучасному розумінні цього поняття. Реалізація нових внутрішніх функцій держави (економічної, соціальної, захисту прав та свобод людини і громадянина), з одного боку, сприяла посиленню центральної влади в державі, поступовій руйнації внутрішніх бар’єрів, а з іншого – зрошувала соціальне й культурне життя в національну єдність.

Сучасний період розвитку людства характеризується тим, що його метою є всебічний розвиток людини, забезпечення умов її життя, прав і свобод. Дійсність пройнята ідеями гуманізму, пріоритету загальнолюдських цінностей, що знайшло своє відображення в сучасних найбільш розвинутих демократичних країнах.

Держава повністю не зливається із суспільством, вона є організацією, яка певним чином відокремлена, інституалізована у вигляді механізму держави (державної системи), має власні закономірності становлення, функціонування та розвитку. Тому вивчення функцій держави повинно здійснюватись як з точки зору єдності держави й суспільства, так і їх відокремленості.

Функції держави поділяють за суб’єктами, способами і засобами діяльності держави. Зокрема, за об’єктами (сферами) діяльності функції держави поділяються на внутрішні і зовнішні: політичні, економічні, соціальні, культурні, екологічні тощо. Варто зазначити, що саме реалізація соціальної функції сприяла досягненню певних компромісів у сфері класової боротьби, внаслідок чого громадянство стало не лише політичним, але й соціальним явищем.

Крім того, постановка нових завдань перед державою викликала зростання частки загальносоціальних функцій і поступове зменшення класових функцій держави. Варто зазначити, що інтервенціонізм як функція економічного втручання держави набував різних форм і забарвлень: радянський варіант, фашистська форма тоталітаризму, демократичний інтервенціонізм в Англії та США, “мала демократія” Швеції, де функції втручання в економіку досягли найвищого рівня. Тому було б абсурдно ототожнювати економічну систему Марксового “капіталізму” до сучасних систем демократії [8, с. 151–152].

Сучасні функції державного управління визначаються як внутрішньо однорідні, самостійні, спеціалізовані частини управлінської діяльності, що

характеризуються цільовою спрямованістю. Існують різні види управлінських функцій. За внутрішньою технологією управлінської діяльності найчастіше виокремлюються прогнозування, планування, організація, регулювання, керування, координація, облік, контроль.

Карл Поппер наділяє державу функцією “протекціонізму”, зауважуючи, що цей термін часто вживають, щоб описати тенденції, протилежні свободі. Дійсно, в економіці державна політика протекціонізму ґрунтується на захисті певних галузей від конкуренції, наприклад, в інформаційній сфері – захисту від інформаційної експансії зарубіжних держав. Хоча політична теорія, яку Поппер назвав протекціонізмом, не пов’язана з жодною із цих тенденцій, і хоча це в своїй основі ліберальна теорія, така назва має засвідчити, що попри всю ліберальність, вона не має нічого спільного з політикою жорсткого невтручання. Лібералізм і обмеження державою не суперечать одне одному. Навпаки, свобода, очевидно, неможлива, якщо вона не гарантована державою [9, с. 130]. Варто згадати тезу Платона, який зазначав, що “державна збільшується доти, доки вона зостається єдиною, а далі – ні” [6, с. 111], наголошуючи на очевидній необхідності збереження єдності в суспільстві.

Таким чином можна зробити висновок, що питання визначення та дослідження функцій держави беруть початок практично з перших наукових розвідок, метою яких було визначити та якомога точніше описати закони взаємозв’язків окремого індивіда та держави.

Індустріальна фаза суспільного розвитку зростила перші паростки соціальної боротьби щодо державної і приватної власності. З’явилися та руйнувалися держави нового типу – соціалістичного, а звідси – радикальні зміни в суспільних відносинах і процесах перерозподілу власності, що викликало необхідність поглибленої розробки теорій функцій держави в умовах перехідного та прогнозування наслідків трансформаційних процесів постперехідного періоду. Це спонукало до виникнення нових функцій держави, які визначаються як особливий механізм інтервенціонізму держави в економічні процеси та суспільні відносини, що охоплюють основні напрями діяльності держави з метою забезпечення гармонійного розвитку суспільства.

З урахуванням особливої значимості в умовах перехідного періоду соціальної функції держави необхідно переглянути відносини до такої функції держави, як протекціонізм, метою якої є забезпечення економічного захисту деяких галузей, а також державної підтримки науки, освіти, охорони здоров’я, культури тощо.

На сучасному етапі суспільного розвитку очевидно є потреба здійснення перегляду загальноприйнятої класифікації функцій держави, яка має врахувати нові тенденції у відносинах держави та суспільства. Зокрема, в якості самостійної має стати функція демократизації, на яку покладається стратегічне завдання щодо створення в Україні політично та економічно активного, високоосвіченого суспільства і забезпечення демократичного державотворення. Для України цей напрямок є актуальним і важливим ще й тому, що разом з визначенням функцій держави, що залишається на щаблях перехідного періоду та в умовах трансформаційних процесів, обумовлених перманентними політичними і економічними кризами, формування ознак функцій держави дозволяє розкрити безпосередню залежність від низки факторів, у тому числі від суті і соціального

призначення держави, історичних і ментальних особливостей народу, геополітичних факторів, науково-технічного прогресу та міжнародних відносин тощо.

Література:

1. *Горлач М.* Політологія : наука про політику : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / М. І. Горлач, В. Г. Кремень. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 840 с.
2. Інавгураційні промови Президентів США / [пер. з англ. В. К. Горбатюка]. – Х. : Фоліо, 2009. – 335 с.
3. *Кирилюк Ф. М.* Філософія політичної ідеології : [навч. посіб.] / Ф. М. Кирилюк. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 520 с.
4. *Міль Джон Стюарт.* Размышление о представительском правлении / Джон Стюарт Міль ; [перепечатка с издания Яковлева]. – Спб., 1863. – 263 с.
5. Новий курс: Реформи в Україні. 2010 – 2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : ІВЦНБУВ, 2010. – 232 с.
6. *Платон.* Держава / Платон; [пер. з давньогр. Д. Коваль]. – К. : Основи, 2000. – 355 с.
7. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., доп і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
8. *Поппер К.* Відкрите суспільство та його вороги. Спалах пророцтва: Гегель, Маркс та його послідовники / К. Поппер ; [пер. з англ. О. Буценко]. – К. : Основи, 1994. – Т. 2. – 249 с.
9. *Поппер К.* Відкрите суспільство та його вороги: у полоні Платонових чарів / К. Поппер ; [пер. з англ. О. Коваленко]. – К. : Основи, 1994. – Т. 1. – 444 с.
10. *Радченко О. В.* Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : [монографія] / О. Радченко – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 380 с.
11. *Сталин И.* Вопросы ленинизма / И. В. Сталин // Історія вчень про право і державу : хрестоматія для юрид. вузів і фак. ; укл., заг. ред. проф., д-р іст. наук Г. Демиденко. – 2-е вид., доп. і змін. – Х. : Легас, 2002. – с. 803–815.
12. *Хитченс Кристофер.* Томас Пейн. Права человека / К. Хитченс ; [пер. с англ. Н. Смирнова]. – М. : АСТ, 2009. – 218 с.
13. Філософія : хрестоматія (від витоків до сьогодення) : [навч. посіб.] / за ред. акад. НАН України Л. В. Губерського. – К. : Знання, 2009. – 621 с.

Надійшла до редколегії 18.06.2010 р.