

ПРОБЛЕМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В РОБОТАХ Д.І. МЕНДЕЛЄВА І М.М. СПЕРАНЬСЬКОГО

Устрій державної форми влади протягом декількох століть супроводжується багаточисельними проектами її демократизації. Але й сьогодні нас лякає авторитарне використання влади, особливо виконавчої. Такий стан проблеми зобов'язує розглянути її витoki в більш широкому історичному просторі, ніж це можливо при погляді на проблеми виконавчої влади з позицій поточного моменту.

Не торкаючись багаточисельних проектів лібералізації державної влади в дорядняський період, як відправні точки зору щодо засвоєння особливостей розвитку виконавчої влади в даному випадку використаємо свідoctва двох осіб. Першим є М.М. Сперанський, який і до сьогоднішнього дня повністю не визнаний як провідний теоретик державного управління. Проте його знамениті проекти стосовно місцевого управління досить повно й цікаво ілюструють підходи до вдосконалення державної влади на початку XIX ст. [3].

У ролі другого експерта і свідка досвіду пошуку лібералізації державної влади вважаємо за можливе залучити «не державознавця» Д.І. Менделєєва. Сучасник подій створення першого «живого» досвіду конституційного обмеження монархії початку XX ст., не юрист, але спеціаліст системного аналізу і знавець економіки, він залишив дуже цікаві, на наш погляд, спостереження щодо проблем виконавчої влади через сторіччя після проектів М.М. Сперанського. У праці «Заповітні думки» [2], завершений у 1905 р., він як би продовжив процес оцінки стану державності, розпочатий М.М. Сперанським, і висловив низку пропозицій, адресованих нащадкам, повз які пройти було б несправедливо. У підґрунті його аналізу лежать саме ті параметри, які й сьогодні є визначальними для вивчення стану й ефективності виконавчої влади. По суті, робота Д.І. Менделєєва – це проект перетворення державності на початку XX ст. Ідеї, відображені в ній, одержали реалізацію в реформах С.Ю. Вітте і П.А. Столипіна, й відобразилися в науковій правовій літературі першого й другого десятиліть минулого століття. Але в цілому вони вийшли за межі можливого в реаліях першої світової війни та революцій.

Зауважимо, що обидва проекти цих науковців (М.М. Сперанського й Д.І. Менделєєва) пронизані визнанням необхідності влади, організованої на засадах розумності, у згоді з загальною народною волею, яка б реформувалася поступово. Проекти, обрані нами для перевірки бачення сучасних проблем організації виконавчої влади, вже неодноразово привертали увагу дослідників. Автор даної статті звертається до них лише в порівняльно-історичному плані з метою самооцінки можливих прогнозів в царині вдосконалення державності сучасної України. Корисно буде зрозуміти, як згадані вчені пов'язали власні проекти з реаліями свого часу і чим конкретно вони їх наповнювали. Корисно також простежити, як їх думки сприймалися сучасниками, самою державною владою, як вони впливали на справжній перебіг перетворень. У будь-якому випадку в процесі пошу-

ку демократизації та інновацій у сфері організації й діяльності державної влади та її центру – влади виконавчої дуже корисно заглянути в історію наукового аналізу.

Не розглядаючи глибоко функціональних і структурних проблем виконавчої влади, достатньо розроблених М.М. Сперанським, автором першого наукового проекту перетворення державного управління на початку XIX ст., звернімо увагу на віднесення до механізмів реалізації влади таких інститутів, як «відповідальність» і «регламентація» – заснування точності в поділі справ. Спроба застосувати доктрину поділу влади в умовах самодержавства чітко просліджується в уявленнях про легітимну основу Державної Думи. «Державна Дума державних сил є місце, рівне Сенату й міністерству. Між усіма гілками влади й державною владою імператора повинна знаходитися Державна рада, через яку всі дії законодавчої, судової, виконавчої гілок спрямовані до монарха» [3, с. 145]. Бажання поліпшити систему управління на підставі доктрини поділу влади і разом з тим зберегти самодержавство мало наслідком утворення моделі не трьох, а по суті, чотирьох гілок влади, що призвело до своєрідного еkleктизму, що й сьогодні виявляється в думках людей, причетних до проектування у сфері державного будівництва.

Достатньо відомі також пропозиції М.М. Сперанського про устрій системи міністерств, організацію їх діяльності, про департаменти та інші органи регіонального управління, про плюси й недоліки міністерств та інших реально функціонуючих органів виконавчої влади першої чверті XIX ст. Слід зауважити, що його проект було реалізовано лише фрагментарно, а опубліковано тільки на початку XX ст. Його ж реальність та утопізм оцінювалися по-різному і сучасниками М.М. Сперанського, і державознавцями новітніх періодів історії [Див.: 1; 4].

Активізація уваги до проблеми вдосконалення державної влади відбилася у великій кількості публікацій з розглядуваного питання. Тож зрозуміло, що багато з них були нав'язні проектом цього науковця.

Саме з погляду спадкоємності й можливої новизни пропозицій в царині організації управління викликає інтерес згадана робота Д.І. Менделєєва. Проблему бажаного для блага країни устрою уряду він став розглядати тільки після поглибленого аналізу стану об'єктивних характеристик громадянського суспільства: а) народонаселення та його динаміки; б) виробництва, промисловості і зовнішньої торгівлі; в) військової ситуації, пов'язаної з японською війною; г) освіти. Тим самим учений визнав похідне, підпорядковане становище виконавчої влади щодо процесів, що об'єктивно відбуваються в суспільстві, і необхідність адаптації всієї системи влади до стану соціальної системи й узгодження її з силами держави. "Силами держави" М.М. Сперанський називав: а) сили фізичні або особисті кожного члена держави; б) сили промисловості або народної праці; в) сили народної поваги або честі, інших же він не уявляв. З урахуванням змін, що сталися на початку нового сторіччя, Д.І. Менделєєв привертає увагу до 2-х аспектів урядових відправлень (функцій). Це (а) особисті (або первинні) функції – законодавство, адміністрація і суд, тобто інститути, які у М.М. Сперанського регулюються органічним законодавством, і (б) суспільні соціальні (або вторинні) функції – зовнішні відносини, устрій економічного побуту населення, промисловості та інших фізичних і духовних сил [2, с. 267].

До системи виміру стану державної влади Д.І. Менделєєв підходить з урахуванням організації первинних функцій – по формуванню адекватних стану суспільства

законодавства, адміністрації, суду і вторинних - турбота про охорону, освіту, промисловість та ін. При цьому він відзначає необхідність добрих відносин з іншими країнами, "самопізнання адміністрацій" і призначення права. Д.І. Менделєєв робить також надзвичайно важливе спостереження, пов'язане з оцінкою свідомості народу, який переступив «межу історичного віку» до кінця XIX ст. Слово «любов», яке стосувалося окремих осіб при характеристиці їх турботи про благо народне, стало неспроможним щодо поняття «урядові відправлення». Воно замінено словом "свобода" і сильно вплинуло на зміст урядових функцій. Функція усунення перешкод для реалізації потреб особистості аж ніяк недостатня, тому що прагнення до загальної освіченості й економічного благоустрою зовсім не залежить від інстинктів, що викликають перевагу одних над іншими, і договірної угоди. Вплив порядку справ на загальне благо стає зрозумілим лише з тієї висоти, на яку повинні підніматися сучасні уряди. Сучасне поняття «благо народне» визначається не стільки категорією «права громадян», скільки розумінням значення останніх [2, с. 297]. У цьому й виявляється підхід Д.І. Менделєєва до принципу соціальності й гуманності щодо вимог до державної влади, до управління, до проблем загального блага.

Механізми реалізації влади пов'язані з (а) категоричним визнанням еволюційних змін; (б) розвитком інституту обов'язків як протилежної сторони прав суб'єктів, які беруть участь у процесі управління (обов'язки поширюються не тільки на громадян, а й на обраних або призначених чиновників. Д.І. Менделєєв назвав їх «посередниками-виконавцями», від яких залежать усі державні успіхи); (в) дотриманням культури закону і (г) історичною специфікою країни [2, с. 316-318].

Дуже цікаві роздуми вченого про «самопізнання адміністрації» та її підпорядкованість закону, про співвідношення виконавчої, судової влади і закону. Він писав: «...Закони, які б вони не були передбачливі й розумні, не тільки не можуть всього передбачити, але й пишуться, по суті, заради усунення зла, а збуджувати добра не можуть ні при яких законодавцях. Благо ж народне, заради якого існують правителі, визначається сумою добра, заради якого позитивно може діяти лише адміністрація. Саме в такому розумінні сучасні уряди призначаються не тільки для виконання первинних функцій (тобто самоорганізації), а й вторинних (похідних), від яких найбільше залежить успіх. В основі «доброго управління» лежить вибір конкретних осіб адміністрації, головним чином міністрів і губернаторів» [2, с. 344].

До методів адміністрації Д.І. Менделєєв відніс поєднання двох параметрів – гіпотез і досвідів. «Гіпотези» – це партії, а «досвід» – виконавці в адміністративних справах. Негативна гіпотеза дає й негативний досвід. Потрібна адміністрація з відповідними усвідомленими «партійними» гіпотезами, системою, цілями і прийомами. Повинен бути передбачений механізм зміни орієнтації на «партію» при невдалій політиці [2, с.370].

Механізми реформування адміністрації (виконавчої влади) не можуть існувати без нових за своєю суттю установ – консультативного центру й належного інформаційного забезпечення. Перша проблема, на думку науковця, структурно вирішується на підставі створення канцелярської ради (для вироблення загальних законодавчих пропозицій) і має підпорядковуватися безпосередньо першому міністру (канцлеру); друга – на підставі створення Головного статистичного

комітету. Побажання стосувалися також порядку формування корпусу міністрів, або головнокомандуючих [2, с. 394].

В історії українського державного будівництва з жовтня 1917 р. почали реалізовуватися декілька форм організації державної влади, які мали своє наукове обґрунтування, а ще більше – коментарів. Це доктрина рад і доктрина розподілу функцій державної влади в межах радянської системи. Ці доктрини досить добре досліджені в період розвитку радянської науки, хоча термін “доктрина” застосовувався не часто. Ним, як правило, оперували зарубіжні “советологи”. Але поступово й невпинно в науці державного будівництва визрівала й легітимно була закріплена в Конституції України 1996 р. доктрина поділу державної влади на гілки.

Реалізація державної влади в Україні одразу після Жовтня 1917 р. і до прийняття чинної Конституції у формі обраних рад (спочатку робітничих, солдатських і селянських, а потім народних депутатів, які обиралися на підставі загальних, таємних, рівних і прямих виборів) дозволяє зробити висновок, що за допомогою Рад, по суті, була реалізована ідея М.М. Сперанського про створення Дум, які обиралися б на всіх рівнях державного управління. Але сталося це не за царської монархії, а в умовах радянської республіки.

Список літератури: 1. *Бачило И.Л.* Михаил Сперанский и наука управления в России // Рус. архив. – 1992. – №2. – С. 81-89. 2. *Менделеев Д.И.* Заветные мысли. – М.: Мысль, 1995. – 414 с. 3. *Сперанский М.М.* План государственного преобразования. – М.: Рус. мысль, 1905. – 572 с. 4. *Чибиряев С.А.* Великий русский реформатор. Жизнь, деятельность, политические взгляды М.М. Сперанского. – М.: Наука, 1989. – 196 с.

Надійшла до редакції 16.11.2007 р.