

ВИКОНАВЧІ ОРГАНИ ВЛАДИ ЯК ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТІЇ

Наукові праці МАУП, 2011, вип. 3(30), с. 22–26

Аналізується роль виконавчої гілки влади у функціонуванні демократичної політичної системи, розглядаються шляхи забезпечення принципів демократії виконавчими органами влади, а також слабкі сторони функціонування цих структур, що становлять загрозу звуження демократії. Теоретичні засади зазначеної проблеми зіставляються з практикою діяльності українських виконавчих органів влади.

Принцип розподілу влад є основою функціонування органів управління у демократичних державах. Аксиомою державного управління є обмеження компетенції будь-яких державних інститутів та баланс повноважень. Однак сучасна політична практика вказує на невпинне зростання ролі виконавчих органів державного управління. Очевидно, що в умовах сталого законодавства, ускладнення, стрімкості та мінливості поточних політичних процесів об'єктивно основні важелі впливу отримують виконавчі інститути.

Справді виконавча гілка влади зосереджує в своїх руках основні фінансові, економічні та організаційні ресурси. Виконавчий бюрократичний апарат теоретично має формуватись на засадах професійності, чим забезпечується сталість та ефективність виконання повноважень.

Тенденція посилення виконавчих інститутів влади в структурі органів державного управління свідчить про пріоритет саме цих структур у забезпеченні демократії. Водночас, такий широкий діапазон важелів впливу та сфер діяльності створюють підстави для численних зловживань.

Пошук оптимального обсягу повноважень органів державного управління, що мають достатньо важелів впливу для гарантування стабільності демократичного ладу й обмаль повноважень для зловживань, є предметом ряду досліджень. Над вирішенням цієї суперечності працювали класики зарубіжної теорії демократії, зокрема Г. Арендт [1], Р. Арон [2], А. Лейпхарт [3], та сучасні дослідники — Л. Даймонд [4], Ж. Ревель [5], К. Шмітер, Р. Карл [6].

Серед вітчизняних дослідників істотний внесок у розробку проблеми забезпечення демократії органами державного управління здійснили О. Ладиченко [7], В. Шаповал [8].

Однак, критика демократичного управління не вичерпує себе і на сьогодні. Про недосконалість конституційного та інституційного забезпечення функціонування органів державного управління зауважують як представники лівого спрямування М. Паренті [9], так і правого Ф. Гаєк [10], Л. Мізес [11].

Особливої значущості зазначена проблематика набуває в умовах української дійсності, де тривалий час точаться дискусії навколо обсягу повноважень та відповідальності державних органів управління.

Розглянемо напрями обмеження демократії органами державного управління та з'ясуємо, які умови упереджують зловживання владою.

Зупинимось на теоретичних засадах діяльності органів державного управління.

У довідкових виданнях орган державного управління визначається як виокремлена і відносно самостійна частина механізму держави, яка наділена юридично встановленими владними повноваженнями для здійснення визначених завдань, що безпосередньо пов'язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави.

Ядром органів державного управління є виконавчі органи, що належать до вторинної підзаконної гілки державної влади, що має універсальний, предметний і організуючий характер і спрямована на забезпечення виконання законів та інших актів законодавчої влади.

До повноважень більшості органів державного управління належать виконання законів, прийнятих парламентом. За теорією поділу влади виконавча влада належить уряду. Цей інститут має турбуватися про точне і неухильне дотримання законів, що приймаються.

Важливою є функція управління державним апаратом, що здійснюється через добір і розстановку кадрів державних працівників, а також контроль за їхньою діяльністю через міністерства, відомства, департаменти тощо. Тобто, уряд виступає як керівний центр відносно різних ланок державного апарату в цілому.

Органи державного управління також реалізують нормоустановчу діяльність. Уряд видає різні нормативні акти на основі парламентських законів у зв'язку з необхідністю втілення їх у життя. Такі акти носять підзаконний адміністративний характер.

На органи державного управління покладається завдання до певної міри контролювати законодавчу діяльність парламенту через право законодавчої ініціативи.

Оскільки органи державного управління розпоряджаються фінансами держави, вони несуть відповідальність за підготовку, внесення і виконання бюджету. Складання прибуткової і видаткової частин бюджету здійснюють різні ланки виконавчої влади. Законопроект вноситься урядом для затвердження парламентом. Внесення поправок, доповнень і змін у проект бюджету можливе лише за згодою уряду. Незатвердження бюджету протягом визначеного терміну дає йому змогу ввести у дію власний законопроект, навіть якщо він не отримав схвалення парламенту.

Також органи державного управління відіграють суттєву роль у здійсненні зовнішньої політики. До компетенції виконавчих структур належить формування дипломатичного і консульського апарату, керівництво розвідувальними органами, укладення договорів, участь у переговорах.

Крім цього, залежно від форми правління та конституції країни органи державного управління можуть бути наділені правом контролю за діяльністю засобів масової інформації, призначення на вищі цивільні та військові посади, нагородження, присвоєння почесних звань і застосування інших заохочувальних заходів.

Нарешті, слід нагадати, що значно більший обсяг повноважень отримують органи державного управління в умовах надзвичайного стану, тобто надзвичайні повноваження.

Серед механізмів упередження зловживань з боку виконавчих органів можемо назвати підзаконний характер діяльності та актів урядів, політична відповідальність уряду перед парламентом або президентом, контроль з боку виборців через процедуру виборів.

Але часто таких запобіжних заходів виявляється недостатньо. Дослідники широко критикують діяльність виконавчих органів державного управління за недотримання демократичних принципів.

Якщо узагальнити дослідження в цьому напрямі, можна виокремити такі аргументи щодо недемократичності виконавчих інститутів:

1. Виконавчі інститути в умовах демократії менш економічно та адміністративно ефективні порівняно з авторитарними. Цю проблему детально розглянули у своїй праці Ф. К. Шміттер і Т. Л. Карл. У розділі "Чим не є демократія" вони доводять, по-перше, що недемократичні форми правління здатні бути не менш економічно ефективні, а часто навіть перевершують демократії у показниках економічного зростання. У будь-якому випадку швидке вирішення соціально-економічних проблем не є визначальною рисою демократії. Зростання добробуту може бути побічним результатом демократизації, але аж ніяк не його обов'язковим наслідком.

Автори також стверджують, що витрати на адміністративний апарат і підтримку демократичних процедур можуть бути більшими, попри загальноприйнятту думку про обтяжливність утримання бюрократії тоталітарних суспільств.

Нарешті, за висновками цих дослідників, демократії не характеризуються більшою мірою консенсусу, порядку, керованості та стабільності. За демократій завжди існує певна міра невизначеності та можливості радикальних змін. Такий стан часто є побічним результатом свободи слова та інших демократичних принципів [6].

Сутність демократії, додає американський дослідник Л. Даймонд, полягає в постійній боротьбі за владу, а отже, без конкуренції і конфлікту не буде демократії. Саме ця особливість загрожує перерости допустимі межі та призвести до політичної нестабільності.

На неефективність демократії впливає також те, що Даймонд називає короткозорістю народної оцінки діяльності уряду. Виходячи з цього факту, уряди демократичних країн мають схильність будувати свою політику тільки з огляду на найближчі вибори, не дбаючи про більш віддалені результати діяльності [4].

Гальмує прийняття політичних рішень, а отже, і знижує ефективність демократії, необхідність досягати згоди щодо поточних питань політичного розвитку між різними політичними силами і суспільними групами. Ефективності урядів не сприяють також різноманітні обмеження їхньої

діяльності. Це дії опозиції, нападки преси та громадської думки, різноманітні законодавчі й адміністративні правила і процедури [1].

Також чинники неефективності демократичного уряду можуть бути пов'язані з такими негативними рисами бюрократії, як заміна мислення дисципліною та невпинне розростання управлінського персоналу [2].

До сказаного також варто додати повільний процес прийняття рішень через взаємне вето учасників політичного процесу. Ефективність управлінського апарату знижує принцип пропорційності, що робить належність до певної групи важливішим ніж особисті якості при відборі на посаду [3].

Характерні риси бюрократії, що складає основу виконавчих структур, це заміна мислення дисципліною та невпинне розростання управлінського персоналу.

2. Виконавчі органи державного управління найбільш віддалені від народної волі, що дає підстави вважати права громадян і вибори символічними.

Цей недолік найбільш послідовно розробляють критики демократії лівого спрямування. Популярним його представником є американський науковець і публіцист М. Паренті та його праця "Демократія для небагатьох", що неодноразово перевидувалась у США та інших країнах. Він пише, що в демократичних державах "політика здійснюється через протиборство елітарних груп, що об'єднуються заради збереження системи" [9, 402].

При цьому, інтереси суспільства не беруться до уваги. Влада здійснюється у формі домовленостей між конкурентами, а права громадян і вибори залишаються символічними. Демократизація навіть найрозвиненіших країн охопила не всі сфери суспільного життя. Нині демократія не зачепила принаймні два важливі осередки суспільної влади — великий бізнес і бюрократію.

Фактично державне управління здійснюється через протиборство елітарних груп у формі домовленостей між конкурентами. При цьому інтереси суспільства не беруться до уваги.

Серед проявів цієї слабкої сторони виконавчих інститутів можна називати загострення боротьби за контроль над державним бюджетом, посилення тиску різних груп інтересів і лобі на винесення політичних рішень.

Виконавчі органи посилюють свою роль у структурі державного управління, мотивуючи своє втручання необхідністю забезпечення безпеки і соціальної захищеності громадян. Сутність цього протиріччя полягає в тому, що демо-

кратія не завжди означає вдосконалення. Часто вона просто легітимізує за допомогою всенародного голосування державу, яка зазіхає на приватну сферу життя суспільства [5].

При цьому демократична влада з метою захисту своїх інтересів використовує терористичні, насильницькі методи. Політичні структури поступово бюрократизуються, послуговуючись ідеологією доцільності. Така форма демократії хоч і проголошує провідні ліберальні цінності, але на практиці слугує не індивідам чи суспільству, а соціальним групам та їхнім лідерам.

Цей напрям обмеження свободи спостерігається навіть у найрозвиненіших державах, які вважаються зразком демократичного устрою. Тут існують такі явища, як бюрократизація суспільного життя, посилення тоталітарних аспектів (розширення повноважень спецслужб, підслуховування в інтересах національної безпеки і т. п.) [1]. Варто відзначити і загрозовість схильності демократичних урядів вважати свій суверенітет абсолютним. Обґрунтовуючи свої дії народною обраністю, вони рішуче вторглися у сферу повноважень і прав людини.

Тобто, як тільки ми відмовляємось від принципу, згідно з яким держава не повинна втручатись у жодні питання, що торкаються способу життя індивіда, ми врешті-решт приходимо до того, що починаємо регулювати його в найдрібніших деталях [11].

3. Формування у громадян схильності до *державного патерналізму* демократичного уряду. На теоретичному рівні свобода тут поступається місцем рівності. Негнучке та нерозумне використання принципу рівності виховує позитивне ставлення до посередності, знижує можливості індивідуальної незалежності, самоуправління та спротиву пригніченню з боку центральної влади.

Найбільш послідовно цю проблему розробляв Ф. Гаєк. Він вважає, що прагнення до абсолютної захищеності скрізь не тільки не підвищує шансів свободи, а й стає для неї серйозною загрозою.

На його думку, у суспільстві, що звикло до свободи, навряд чи знайдеться одразу багато людей, свідомо готових отримати такою ціною упевненість у завтрашньому дні. Однак дії уряду, що надає привілей захищеності то одній соціальній групі, то іншій, дуже швидко можуть призвести до створення умов, у яких прагнення гарантій економічної стабільності виявиться сильніше, ніж любов до свободи. Адже гарантована захищеність одних обертається більшою незахищеністю усіх інших. Якщо один упевнений, що він завжди одер-

жить визначений шматок постійно мінливого в розмірах пирога, то інші ризикують залишитися голодними. При цьому весь час знижується значення головного фактора безпеки, що присутній у конкурентній системі, — величезного різноманіття відкритих для кожного можливостей [10].

Тобто, демократія, заперечуючи стихійну диференціацію та підносячи рівність і соціальну однорідність, призводить до зрівнялівки, знецінення благ внаслідок їх “дармового” характеру, гарантованості. Вихована державою звичка до соціальної захищеності привчає індивіда до політичної безвідповідальності. Соціальні пільги, подекуди, призвели до безтурботного існування частини людей.

Часто саме особи, які перебувають на державних дотаціях, є соціальною базою демократії — вони легко керовані, схильні в потрібному напрямі сприймати популістські гасла, частіше беруть участь у виборах. Таким чином, державний протекціонізм породжує таку ситуацію, коли все суспільство стає заручником страйкуючих і бойкотуючих.

Серед проявів цього напрямку обмеження демократії можна називати такі наслідки посилення ролі держави, як загострення боротьби за контроль над державним бюджетом, посилення тиску різних груп інтересів і лобі на винесення політичних рішень.

Наслідок такої ситуації — бюрократизація суспільного життя, посилення тоталітарних аспектів (розширення повноважень спецслужб, підслуховування в інтересах національної безпеки і т. п.). Наприклад, законодавство США у сфері національної безпеки (особливо після терактів 11 вересня 2001 р.).

З переліченими проблемами повною мірою стикається й українська держава. Попри тривалі суперечки та зміни у законодавстві, актуальним залишається внутрішньосуперечливий порядок формування Кабінету Міністрів. Цей процес у всіх редакціях Конституції був частково віднесений до юрисдикції Верховної Ради, а частково — до повноважень Президента. Такий підхід остаточно підриває основи діяльності уряду як “єдиної команди”.

Загроза одноосібного звільнення Президентом (без потреби отримання згоди від іншого політичного суб’єкта) робить членів уряду “слухняними слугами президента”, в той час як залежність від Верховної Ради становила загрозу залежності членів Кабінету Міністрів бути “лояльними” до окремих лобістських груп народних де-

путатів. За такого підходу важко очікувати від міністрів принциповості у питаннях реформ.

У підсумку можна зазначити, що конституційні норми “розривають” виконавчу владу між главою держави та парламентом, залишаючи дуже мало управлінських інструментів для уряду. За таких умов стає проблематичною стабільність та ефективність функціонування виконавчої влади зокрема, і держави загалом [7].

Зазначене дає підстави вважати, що демократичне функціонування органів виконавчої влади залежить не лише від нормативно-інституційних особливостей. Адже реальна політична практика ґрунтується на традиціях, неписаних нормах поведінки та взаємодії, переконаності всіх представників політичної еліти в основних цінностях політичного правління, що набагато ефективніше впливають на демократичний характер політичної системи, аніж розподіл повноважень між гілками влади, механізми стримувань та противаг.

Зосередження владних важелів впливу виконавчої гілки слід вважати об’єктивною вимогою нашого часу, що сприяє максимальній ефективності діяльності державних органів та узгодженості суспільних інтересів. Сучасний механізм забезпечення системи стримувань та противаг базується насамперед на сприянні розвитку впливових громадських організацій, вільних ЗМІ, здатних сформулювати громадську думку, законодавчому оформленні статусу та напрямів діяльності опозиції, вихованні свідомих громадян та відповідальних політиків.

Система стримувань і противаг може бути ефективною лише за умови зваженого збалансування їхньої компетенції із врахуванням історичних особливостей і традицій, наявності правил взаємодії, толерантних міжпартійних відносин на основі консенсусу щодо основних політичних цінностей.

Таким чином, в умовах сталого законодавства, загальнолюдської цінності демократичних принципів саме від характеру державного управління залежить рівень демократизації держави. Це пояснюється тим, що конституційних та інституційних гарантій демократії виявляється недостатньо. Основними у забезпеченні демократії є процедури та принципи функціонування органів виконавчої влади — тобто, реалізація і впровадження конституційних норм у реальну суспільно-політичну практику.

Для виконання цього завдання органи державного управління наділені істотними повноваженнями, матеріальними, людськими та іншими ре-

сурсами. У безпосередні обов'язки виконавчих структур державного управління входить ряд організаційних функцій, що опосередковано впливають на демократизм політичної системи в цілому.

Однак, істотні важелі впливу становлять загрозу узурпації та авторитарним тенденціям влади.

З метою перешкодження зловживання владою демократичні країни проголосили підзаконний характер функціонування органів державного управління, парламентський контроль за їхньою діяльністю, необхідність схвалення виборців шляхом голосування на виборах. Але це не виключає суперечностей, що дають змогу обмежувати ряд ліберально-демократичних цінностей. Це, зокрема, дилема між об'єктивною необхідністю прийняття непопулярних рішень та короткозорістю, популізмом органів державного управління, між професійністю і періодичною змінюваністю, партійним представництвом працівників державних органів.

Теоретики критикують сучасні органи державної влади за популізм і, водночас, закритість, віддаленість від волі громадян, неефективність, обтяжливість великого бюрократичного апарату, поруч з внутрішніми суперечками, міжпартійною боротьбою, що затягує прийняття управлінських рішень. Виправдовуючи свої дії державною необхідністю чи волею народу, органи державного управління розширюють сферу своїх повноважень, у тому числі — за рахунок прав людини.



Література

1. Арендт Г. Джерела тоталітаризму. Спільний видавничий проект телеканалу "1+1" та видавництва "Дух і літера" / Арендт Г.: Пер. з англ. В. Верлока, Д. Горчакова. — К.: Дух і літера, 2002. — 575 с.
2. Арон Р. Демократия и тоталитаризм. — М.: Текст, 1993. — 303 с.
3. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: Сравнит. исслед. / Лейпхарт А.: Пер. с англ. Б. И. Макаренко; Науч. ред. пер.: А. М. Салмин, Г. В. Каменская. — М.: Аспект-Пресс, 1997. — 287 с.
4. Даймонд Л. Три парадокси демократії / Даймонд Л. // Демократія: Антологія / Упоряд. О. Проценко. — К.: Смолоскип, 2005. — С. 92–104.
5. Ревель Ж. Ф. Друга молодість демократії: Майбут. демокр. імпульсу / Ревель Ж. Ф.: Пер. з англ. Н. Комарова. — К.: Критика, 2004. — 392 с.
6. Шміттер К. Ф. Чим є і чим не є демократія / Шміттер К. Ф., Карл Т. Л. // Демократія. Антологія / Упоряд. О. Проценко — К.: Смолоскип, 2005. — С. 79–91.
7. Ладиченко В. В. Поділ влади: теорія і практика — К.: Україна, 1998. — С. 26.
8. Шаловал В. Вищі органи держави — К.: Вища шк., 1996. — 256 с.
9. Паренти М. Демократия для избранных: Настольная книга о политических играх США / Пер. с 7-го англ. изд. В. Н. Горбатенко. — М.: Поколение, 2006. — 413 с.
10. Мизес Л. Либерализм / Пер. с англ. и коммент. А. В. Куряева. — Челябинск: Социум, 2007. — 333 с.
11. Хайек Ф. А. Дорога к рабству / Пер. с англ., предисл. Н. Я. Петракова. — М.: Экономика, 1992. — 176 с.

Здатність органів виконавчої влади виконувати роль гаранта демократії залежить від наявності принаймні двох умов. По-перше, високого професіоналізму державних службовців. По-друге, виховання активного свідомого громадянина, стимулювання розвитку громадянського суспільства, що зможе вчасно діагностувати зазіхання на сферу громадянської свободи з боку органів державного управління та протистояти авторитарним тенденціям.

Способность органов исполнительной власти выполнять роль гаранта демократии зависит от наличия по крайней мере двух условий. Во-первых, высокого профессионализма государственных служащих. Во-вторых, воспитание активного сознательного гражданина, стимулирование развития гражданского общества, которое сможет своевременно диагностировать посягательство на сферу гражданской свободы со стороны органов государственного управления и противостоять авторитарным тенденциям.

Ability of enforcement authorities to carry out a role of the guarantor of democracy depends on presence, at least, two conditions. First, high professionalism of civil servants. Secondly, education of the active conscious citizen, stimulation of development of a civil society which can diagnose in due time an encroachment on sphere of civil freedom from state bodies and resist to authoritative tendencies.

Надійшла 12 травня 2011 р.