

УДК 342.51(410)

*А. А. Коваленко,**д-р політ. наук, провідний науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

СПЕЦИФІКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ (ЗА А. ДЕ ТОКВІЛЕМ)

У суспільно-політичній теорії А. де Токвіля, зокрема в його праці «Про демократію в Америці», здійснено спробу вирішити таку важливу проблему, як специфіка функціонування виконавчої влади за умов демократії.

Виступивши безпосереднім свідком процесу становлення демократичних інститутів у США в 30-х рр. XIX ст., А. де Токвіль, на відміну від багатьох своїх сучасників як у Франції (Сенюр, Шатобріан), так і в Америці (Медісон, Адамс, Джексон) зафіксував не лише справжні перспективи майбутнього демократичного розвитку, а й чітко описав ті «паростки зла», як їх визначив Анрі Жорден, що потенційно несе в собі демократія (утворення замкненого на самому собі суспільства споживання, підміна виконавчим бюрократизмом процедур вільного обговорення програм суспільного життя, корупція в системі управління тощо). Про це ж пише й А. Ковлер: саме біля джерел демократії слід шукати першопричини її кризи [1]. Більше того, в сучасних умовах, коли, за словами Ш. Деббаша, демократія стала «престижним поняттям», саме звернення до витоків теорії демократії дає змогу об'єктивно представити як її переваги, так і ті проблеми, з якими вона стикається.

Отже, аналізуючи розвиток демократії, А. де Токвіль писав: «Найрізноманітніші події, що трапляються в житті народів, ідуть на користь демократії... всі люди допомагають їй своїми зусиллями: і ті, хто свідомо сприяє її успіху, і ті, хто й не думає служити їй, так само як і люди, які борються за демократію, а також люди, що проголосили себе її ворогами... тож поступове встановлення рівності є провіднією неминучістю» [2]. Але, незважаючи на подібне переконання в тому, що демократична форма держави є тим ідеалом, до якого зрештою обов'язково прийдуть усі країни, ми жодною мірою не можемо звинуватити А. де Токвіля в ідеалізації демократії.

Основною ознакою демократичної державної влади в цілому та її окремих складових (виконавча, законодавча та судова влада) є, на думку А. де Токвіля, реалізація у всіх сферах державної діяльності принципу рівності. Однак зазначений принцип, який робить людей незалежними один від одного, одночасно виробляє в них «звичку й схильність керуватися в приватному житті тільки власним бажанням і волею» [3]. В результаті будь-яке демократичне суспільство закономірно прагне до встановлення такої державної влади, за якої рівень політичної свободи був би найвищий, а ступінь державного примусу — найнижчий. Першим негативним політичним наслідком абсолютизації принципу соціальної рівності є тенденція до анархізації влади. Але цей аргумент проти демократії має значно глибші корені.

У зв'язку з цим достатньо згадати бодай таких класичних представників античної політико-правової думки, як Платон та Арістотель. Так, Платон у діалозі «Держава» писав: «У демократичній державі не обов'язково коритися, якщо ти того не бажаєш, чи йти на війну разом з іншими, чи дотримуватися мирної угоди, якщо це тебе не влаштовує... навіть, якщо певний закон і забороняє тобі управляти чи судити, ти все одно можеш це робити, якщо тобі так заманеться» [4].

Анархія, доводив Токвіль, — не основне, а найменше зло у добу демократії. Насправді рівність породжує дві тенденції: перша веде людей до незалежності й може раптово підштовхнути їх до анархії, друга виказує себе не так швидко й не так наочно, але вона більш цілеспрямовано веде людей до закріпачення. Вони швидко розпізнають першу тенденцію і всіляко їй опираються, дозволяючи, однак, повести себе в іншому напрямку, оскільки не бачать небезпеки» [5].

Отже, що ж є головною небезпекою демократії та демократичної влади, за А. де Токвілем? Це надмірне зосередження влади. На перший погляд, подібна теза викликає щонайменше здивування, адже сутнісною ознакою демократії, яка відокремлює її від аристократичної чи монархічної форми правління, є концентрація влади не в якомусь окремому політичному інституті (яким може виступити, скажімо, монарх чи певне коло осіб, чи одна з гілок державної влади), а належить усьому народові. Але, не поспішаючи з висновками, спробуємо радше зрозуміти те, про що веде мову А. де Токвіль. По-перше, він спирається на загальновідоме положення, що демократія не означає заперечення влади як такої. Ба більше, демократична форма правління, як і всі інші, не лише передбачає, а й прямо потребує існування єдиної і централізованої влади, яка б усіляко підтримувала і реалізовувала в своїй законодавчій, виконавчій і судовій діяльності принцип загальної рівності всіх громадян перед законом. По-друге, принцип рівності у сфері свого правового застосування значно трансформує як зміст, так і сам процес законотворення. Адже «суспільство рівних» повинно мати як свого відповідального партнера таку державу, де закони є універсальними та рівними для всіх і де, за А. де Токвілем, «за рівності обов'язків спостерігається і рівність прав» [6].

Ці дві ознаки, взяті окремо, не містять жодної потенційної небезпеки. Проте їх поєднання призводить до виникнення одного вкрай небажаного явища. Воно полягає в тому, що в міру зрівняння у того чи іншого народу умов існування окремі індивіди дрібнішають, у той час як суспільство стає більшим, тобто кожен громадянин, ставши схожим на інших, губиться в натовпі. Це зумовлює вельми високі уявлення людей доби демократії про суспільні прерогативи й вкрай скромне — про права особистості.

Тобто демократична процедура виявляється, по суті, чимось одноразовим: народ бере активну участь у формуванні органів влади (найбільш демократичним способом при цьому є рівні та загальні вибори [7]), але як тільки ці органи влади обрано й легітимовано, вони набувають всієї повноти прав і повноважень для свого автономного функціонування. Цей процес А. де Токвіль визначив як поступове стирання «проміжної влади», якою виступає право. На місце права

приходить єдиний, універсальний і всесильний закон, який завжди віддає перевагу суспільним інтересам перед інтересами індивіда. «Централізація, повсюдність, всесилля суспільної влади, одноманітність законів, — пише А. де Токвіль, — ось найхарактерніші риси всіх політичних систем, що зароджуються сьогодні» [8]. При цьому всі відмінності між демократією, з одного боку, та монархією й аристократією, з іншого, зводяться лише до того, в чії руки передається верховна влада в державі, в той час як сама влада залишається незмінною — такою, яка все передбачає, все може й усім керує. Таке положення верховної влади А. де Токвіль визначав як «всевладдя». І не має жодної принципової різниці в тому, чи воно вийшло з надр демократії, чи деспотії: «Всевладдя саме собою погане і небезпечне... демократична форма правління заслуговує найсерйознішого докору не за свою слабкість, а навпаки, за свою нездоланну силу, адже безпеку становить не стільки високий рівень свободи, скільки відсутність гарантій проти свавілля» [9]. І якщо переважна більшість громадян погоджується з таким ставленням до державної влади, то годі казати про тих, у чийх руках ця влада опиняється.

Однак, окрім цього «суб'єктивного» фактора, трансформації державної влади за умов демократії загрожує ще низка чинників, які А. де Токвіль визначив «не випадковим породженням розуму, а природною передумовою суспільного стану». Це, по-перше, властиве демократії акцентування на індивідуалізмі, що поступово призводить до ослаблення суспільного духу і посилення сподівань на державу. Тобто окремі громадяни, відчуваючи необхідність у веденні суспільних справ (насамперед йдеться про сферу управління), але приділяючи значно більшу увагу приватному, ніж суспільному, схиляються до того, аби делегувати всі функції ведення поточних справ державі як постійному представнику колективних політичних та соціально-економічних інтересів. Цей процес А. де Токвіль визначив як зростання «громадської апатії», коли громадянське суспільство саме віддає повноваження щодо вирішення суспільних проблем державі, й зокрема виконавчій владі. Це, так би мовити, свідома відмова від політичної участі [10]. По-друге, надмірній централізації влади сприяє страх перед анархією, який формує у громадян специфічне ставлення до держави в цілому. З одного боку, найвищою соціальною цінністю демократичної влади (після рівності) є стабільність, яка зазвичай асоціюється із сильною владою, здатною приборкати громадські пристрасті й розв'язати чисельні конфлікти, що виникають як всередині самого суспільства, так і між суспільством та державою. Тому, як писав А. де Токвіль, це природно налаштовує громадян на те, щоб постійно передавати центральній владі нові й нові права, бо вони вважають, що тільки вона одна, забезпечуючи сама себе, зацікавлена і має необхідні можливості захистити їх від анархії [11]. З іншого боку, незалежність окремих індивідів означає те, що вони вже не можуть розраховувати на обов'язкову матеріальну підтримку з боку інших громадян. В результаті ці сподівання переносяться на державу, яка з часом набуває піклувальних ознак у своїй діяльності, що відбувається паралельно з подальшим наданням виконавчій владі дедалі більшого обсягу прав і повноважень. По-третє, розвиток демократії приводить до того,

що державна влада опиняється поза критикою. Окремі громадяни висловлюють своє ставлення лише до тих чи інших політичних діячів (яких можна змінювати чи впливати на них шляхом застосування певних демократичних процедур), але ніколи не ставляться під сумнів майже необмежені прерогативи самої державної влади. По суті, суспільна думка продовжує рухатися, так би мовити, по інерції: всі виходять з того, що вища влада належить народові (це підтверджується різноманітними формами народного волевиявлення), і тому вона має найвищий суверенітет та необмежені права, в той час як реально ця необмежена влада зосереджується в руках вже не народу, а держави в особі її уповноважених адміністративних органів.

Наступна група закономірностей, які можуть посилювати чи ослаблювати процеси централізації у системі державної влади, на відміну від щойно перелічених загальних, чи об'єктивних, факторів, визначається як спеціальні, тобто характерні для того чи іншого народу, тієї чи іншої держави. Перелік цих умов у А. де Токвіля надзвичайно широкий, тому ми зосередимо увагу лише на декількох з них. Перше — це політичні традиції того чи іншого народу. Якщо встановленню демократичного ладу передував тривалий період «вільного розвитку», то попри всі загрози народ майже ніколи не погодиться на таку централізацію влади, яка б зрештою заперечила його свободу. Тобто загроза перетворення демократії на авторитаризм відчутніша щодо тих країн чи суспільств, де ідеали рівності й свободи не мають глибокої історичної вкоріненості.

Проте і в цьому випадку А. де Токвіль виділяє одну надзвичайно цікаву закономірність. Порівнюючи континентальні європейські країни та Америку, він пропонує встановити співвідношення між такими поняттями, як «рівність» та «свобода». На його думку, лише така демократія, яка спочатку пройшла через ідею свободи (як це відбулось в Америці, куди англійці перенесли майже всі інститути свободи: свободу слова і преси, суд присяжних, індивідуальну свободу, верховенство права і т. ін.), може вдало протистояти небезпечним тенденціям надмірного посилення державної влади. На відміну від цього в Європі «рівність, породжена абсолютною владою й контрольована монархами, ввійшла в ужиток народів набагато раніше, ніж вони познайомилися з ідеєю свободи» [12]. Саме тому європейським народам властиве ставлення навіть до демократичної державної влади як до опікуна. Отже, як доводить А. де Токвіль, у демократичних народів централізація влади є наслідком не тільки розвитку рівності, а й того процесу, в результаті якого ця рівність встановлюється. При цьому в європейських країнах ми спостерігаємо такий феномен, як загальнонаціональне прагнення до централізації виконавчої влади. На початковому етапі це прагнення підтримує аристократія, яка має в своїх руках всю повноту економічної, політичної та соціальної влади. В міру революційно-демократичних перетворень це ж саме стає вимогою народу, який також прагне зосередити всю владу в руках уряду, аби швидше відібрати її у аристократії і тим самим сприяти демократичним перетворенням. Однак на цьому все не закінчується, і на завершальному етапі демократичних перетворень, коли неминучість змін стає вже надто очевидною, аристократія сама намагається передати державі

повноваження управління всіма справами, аби не допустити дрібної тиранії народу, який стає рівним з нею.

Друге, про що пише А. де Токвіль, це вкоріненість у того чи іншого народу традицій місцевого самоврядування (наявність того, що Л. Гумплович пізніше визначив поняттям «*Selbstverwaltung*» [13]). На його думку, саме звичка до стосунків типу «керівники — підлегли», чи «пани — підлегли», зрештою викликає бажання перенести цю ж модель на відносини між державою і суспільством.

Третім спеціальним чинником, який викликає перверсивні спотворення демократичної державної влади, є рівень освіченості народу: «Зосередження влади й особисте закріпачення в демократичному суспільстві посилюватимуться пропорційно наростанню не лише рівності, а й нещастю громадян» [14]. За низького рівня політичної і правової культури, як і відсутності навичок участі в управлінні суспільними справами, адміністративна могутність держави постійно зростає. Адже лише апарат виявляється здатним до здійснення функцій управління, а тому, обираючи між «безладдям» та «централізованою владою», народ завжди схилитиметься в бік останньої.

Аналізуючи поняття централізації влади, яке, по суті, тісно перегукується для А. де Токвіля з тим значенням, яке ми сьогодні вкладаємо в поняття авторитаризації влади, слід зазначити, що він все ж таки спромігся уникнути негативістської однобічності в осмисленні. Він не заперечує того, що сильна централізована влада, яка має широку компетенцію і навіть інколи синтезує функції виконавчої, законодавчої і судової влади, може виявитися надзвичайно ефективною. Але при цьому робить одне важливе зауваження, яке актуальне й сьогодні: ефективною і здатною на значні звершення «у певний час та у певному місці» [15]. У решті випадків «сильна централізована влада» переставати-ме бути демократичною. Фактично єдиним випадком, який би виправдовував посилення централізації державної влади, А. де Токвіль визнає воєнний стан, коли необхідно приймати швидкі рішення, що мають точно виконуватися.

Тут можна використати поняття надзвичайного стану. Справді, досить часто серед аргументів, що наводять впливові українські політики на користь надання виконавчій владі особливих повноважень, фігурують такі, як «надзвичайний стан в економіці», «нерозв'язаний політичний конфлікт», «соціальна криза» тощо. На думку А. де Токвіля, надзвичайні ситуації завжди мають тимчасовий характер. Що ж до України, то про надзвичайний стан не може бути мови, адже він триває вже протягом принаймні останніх десяти років. Подібне становище слід було б визначити як «звичайне», коли державна виконавча влада не виконує своїх прямих обов'язків щодо управління суспільними справами.

Останнім «спеціальним» чинником, який, за словами А. де Токвіля, найбільше сприяє зосередженню управління в руках автономного державного апарату, є особисті характеристики того керівника, якому народ передає владні функції. При цьому схильність до централізації влади існує завжди. На початковому етапі вона пояснюється намаганням утвердити нові владні структури,

а на завершальному — залишити владу в своїх руках, аби в процесі виборів не відбулося кардинальних змін у правлячій верхівці.

Надзвичайно важливим з точки зору застосування результатів аналізу загальних тенденцій демократичного розвитку є дослідження А. де Токвілем характеру змін у функціонуванні верховної влади в сучасних йому європейських країнах. На його думку, утвердження демократичних принципів у цих державах досить часто призводить до прямо протилежного — деспотизму, а делегована народом демократична державна влада перетворюється на легітимне, чи легітимоване демократичною процедурою, свавілля. Серед причин подібних трансформацій демократії він виділив наступні: 1) відсутність демократичних органів місцевої влади; 2) намагання виконавчої влади контролювати всі відносини, що виникають у сфері суспільного життя, і при цьому відмовлятися від відповідальності за «якість» цього суспільного життя; 3) утворення стійкої залежності між долею найбільш знедолених прошарків суспільства та волею державної влади; 4) спроби поширити вплив на такі сфери, куди державна влада не повинна втручатися (наприклад, релігійні відносини та питання віри); 5) утвердження думки про те, що всі дії держави виправдані, якщо в їх основі прагнення «кожного зробити щасливим навіть всупереч його волі» [16]; 6) утворення нової верстви «державних функціонерів», чи «нації в нації», як її визначає А. де Токвіль, які поступово перетворюються на нову аристократію; 7) здійснення державної влади шляхом культивування у громадян страху перед державними функціонерами та експлуатації їхнього прагнення самим увійти до числа цих функціонерів.

Усе це призводить до того, що абсолютизація демократичного принципу рівності та вмале маніпулювання теоретичними постулатами фактично породжують новий тип держави, основними ознаками якої є: а) підпорядкування всієї державної адміністрації голові держави; б) зростання ролі й значення виконавчої влади; в) встановлення системи матеріального і фінансового контролю за всіма громадянами, коли держава «як начальник для кожного громадянина стає ще його господарем, економом та касиром»; г) звуження сфери юрисдикції судової влади і поступове переведення її на другорядні ролі.

Створивши собі образ «нової держави», цього «зворотного боку» демократії, А. де Токвіль відмовився використовувати такі усталені в політичній науці поняття, як «деспотизм» та «тиранія». Можливе майбутнє демократії він описав так: «Я бачу чисельні юрби рівних і схожих один на одного людей, які гайнують своє життя в невинних пошуках маленьких і непристойних радощів, що заповнюють їхні душі... що ж до інших співгромадян, то вони перебувають поруч з ними, але не бачать їх... вони існують лише самі по собі і тільки для себе... а над усіма цими юрбами височіє величезна охоронна влада... її можна було б порівняти з батьківським впливом, якби її завданням була підготовка людини до дорослого життя, а втім ця влада, навпаки, прагне до того, аби зберегти людей у їхньому німотному стані» [17]. Певною мірою така державна влада може бути визначена як «надцентралізована» [18], а стан окремих громадян як «рабський» [19]. При цьому, проголошуючи народ сувереном і єди-

ним носієм верховної влади, держава постійно перетворює його на дещо аморфне, кидаючись від однієї крайнощі до іншої: «Люди стають то іграшками в руках правителя, то його володарями, то вищі за королів, то нижчі за простих смертних». Тому, як пише А. де Токвіль, саме в добу демократії (коли панує принцип рівності) треба найбільше боятися деспотизму.

Посилення демократичного деспотизму може супроводжуватися ще цілою низкою негативних явищ. Насамперед це корупція. Як довів А. де Токвіль, демократія виявляється вразливішою для корупції, ніж, скажімо, аристократія: «Якщо державні діячі аристократичного уряду схильні до підкупу інших, то керівники демократичного уряду самі виявляються підкупленими... Тому їх корупція є грубою і вульгарною, що заражає юрбу і тим самим забезпечує державну підтримку цим злочинам» [20]. В результаті відбувається те, що А. де Токвіль визначив як падіння суспільної моралі та авторитету державної влади: «Страшна не стільки аморальність людей, які стоять при владі, скільки аморальність, яка веде до влади... В демократичних країнах прості громадяни бачать, як людина, що вийшла з їхнього середовища, за короткий термін опинившись при владі, стає багатою... Це викликає подив і збуджує заздрість».

Інша загроза — це надмірне збільшення апарату та обсягу повноважень виконавчої влади (для аристократичної чи тиранічної державної влади цієї загрози не існує, оскільки кількість тих, хто править там, завжди обмежена). Беручи на себе функції всебічного контролю за суспільним життям, держава виправдовує тим самим і збільшення кількості управлінців (бюрократів), які мають реалізовувати ці дії. Але згодом цей апарат управління відособлюється не лише від держави (утворюючи паралельну владу або намагаючись повністю підмінити державну владу), а й від будь-яких демократичних процедур, внаслідок чого народ втрачає всі можливі засоби контролю за адміністративною діяльністю апарату управління.

Остання загроза, з якою повинна постійно боротися демократична державна влада, — це запобігання частим змінам у законодавстві. Фактично, як пише А. де Токвіль, законодавство змінюється завжди і за будь-яких форм державної влади. Однак в умовах демократії ці процеси посилюються завдяки тому, що відбуваються періодичні зміни тих, хто наділений правом приймати закони. Єдиним і найбільш ефективним виходом із зазначеного становища є розділення понять закону і права. Тобто, змінюючись, закони мають завжди слідувати певним загальноправовим демократичним нормам та принципам (поділ влади, виборність органів державної влади, контроль за їх діяльністю, політичний та ідеологічний плюралізм, пріоритет прав людини і громадянина тощо).

Отже, щоб не сталося подібного «перетворення демократії», слід дотримуватися наступних настанов. По-перше, центральна виконавча влада повинна бути сильною і активною, але при цьому треба перешкоджати надуживанню з її боку спритністю та силою. По-друге, необхідно створювати проміжні (між центральною владою та народом) виборні органи управління на місцевому рівні. По-третє, розвиток вільної преси як «демократичного знаряддя свободи суспільства» [21]. По-четверте, активна діяльність судової влади, яка спрямована

на захист інтересів приватних осіб. По-п'яте, справжні прихильники свободи й демократії мають рішуче перешкоджати тому, аби державна влада могла принести в жертву окремі права кількох громадян в ім'я реалізації своїх глобальних задумів.

А. де Токвіль звів усі ці вимоги в одну єдину формулу: надати державній владі широкі, але чіткі й певні повноваження; дати приватним особам конкретні права й гарантувати їм можливість користуватися цими правами; зберегти за індивідумом незалежність і самотність, поставити його на один рівень із суспільством [22].

Які ж, на думку А. де Токвіля, умови забезпечують нормальний розвиток демократії, ті політичні й правові інститути, які дають змогу говорити про справжню демократію, а не деспотію більшості чи тотальне одержавлення всього суспільного життя? По суті, все те, про що він писав, нині в Україні проголошено як пріоритетні завдання державотворення: розвиток ефективної системи місцевого самоврядування, становлення інститутів громадянського суспільства (серед яких чи не найважливіше місце відводиться інституту вільної преси), вдосконалення системи стримувань і противаг, забезпечення суспільного контролю за діяльністю виконавчої влади, посилення судової влади, пріоритет і невідчужуваність прав людини і громадянина тощо.

Література

1. Ковлер А. И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XIX века. — М., 1997. — С. 83.
2. Токвіль А. Про демократію в Америці. — К., 1999. — С. 25.
3. Там само. — С. 546.
4. Платон. Собрание сочинений: В 4 т. / Под ред. А. Ф. Loseva, В. Ф. Asmusa. — М., 1994. — Т. 3. — С. 344.
5. Токвіль А. Цит. праця. — С. 546–547.
6. Там само. — С. 548.
7. Там само. — С. 168.
8. Там само. — С. 549.
9. Там само. — С. 187.
10. Ковлер А. И. Исторические формы демократии: проблемы политико-правовой теории. — М., 1990. — С. 254.
11. Токвіль А. Цит. праця. — С. 550.
12. Там само. — С. 553.
13. Гумплович Л. Общее учение о государстве. — С.Пб., 1910. — С. 274.
14. Токвіль А. Цит. праця. — С. 553.
15. Там само. — С. 554.
16. Там само. — С. 557.
17. Там само. — С. 565.
18. Там само. — С. 566.
19. Там само. — С. 567.
20. Там само. — С. 186–187.
21. Там само. — С. 570.
22. Там само. — С. 572.