

---

**С. КОСІНОВ,**

начальник Державної фінансової інспекції  
в Харківській області,  
кандидат юридичних наук, доцент



УДК 342.34

## Демократичні засади та цінності в організації публічної влади

У статті розкрито власну цінність демократії (демократичні процедури надають можливість брати участь у виробленні рішень із питань загальносуспільного значення, таким чином залучаючи індивідів до управління державою і легітимізуючи результат такого управління), а також її інструментальну цінність (за допомогою демократичних процедур виявляються цінності, з приводу яких у суспільстві існує консенсус, відбувається визнання їх важливості шляхом публічної дискусії). Крім того, розглянуто її творчу, або конструктивну, цінність: демократія приводить до вироблення певних нових цінностей у суспільстві, формує певні стандарти і правила поведінки, які поступово мають увійти до суспільної практики; демократичні цінності виникають у суспільстві не тільки шляхом його закономірного розвитку завдяки багаторазовому повторенню певної моделі поведінки, а й шляхом усвідомленого прагнення до втілення в життя ідеалу демократії.

**Ключові слова:** демократія, цінність демократії, власна цінність демократії, інструментальна цінність демократії, конструктивна цінність демократії.

Історія світової цивілізації є мовчазним свідком того, як руйнувалися імперії, зазнавали падіння диктаторські та авторитарні режими і, водночас, утверджувався фундаментальний принцип законної основи влади усіх часів, сформульований ще у 1863 р. А. Лінкольном: «Правління людей, здійснюване людь-

ми і для людей». Основу принципу становлять такі значення: демократія як джерело державної влади, демократія як мета урядування – загальне благо і демократія як спосіб вибору політичних лідерів. Цей принцип залишається непохитним, оскільки ще не було знайдено жодної надійної заміни йому як

підвалині політичної влади [1, с. 27], а визначення демократії як форми урядування, за якої править народ, стало класичним [2, р. 112].

Як висловився відомий політолог Р. Даль, «демократію, як і вогонь, живопис, писемність винайшли не одного дня раптово і не в одному єдиному місці. Демократію винаходили знов і знов, там і тоді, де для цього були сприятливі умови. Такі умови виникали в різних місцях і в різні часи. Так само як наявність родючого ґрунту і достатнього рівня опадів стимулює розвиток сільського господарства, поєднання певних сприятливих факторів завжди зміцнювало тенденцію до демократичного способу правління» [3, с. 15].

Більшість дослідників погоджується із тим, що демократія – це не та система влади, яка повністю втілює в собі всі демократичні ідеали, але та, що достатньою мірою наближується до них [4, с. 38]. Проте далеко не кожна держава ставить перед собою завдання – впровадження демократії [5, с. 166]. До того ж вирішення цього завдання потребує вироблення таких правил і створення таких інститутів співжиття, де б «уживалися монархісти і демократи, олігархи й ті, хто прагне військової слави, не говорячи вже про тиранів, що неймовірно важко» [6, с. 70]. Демократія є ідеальними і базовими правилами гри для розумного регулювання і балансування [7, р. 170], «системою впорядкованої необмеженості або організованої невизначеності» [8, с. 31].

Незважаючи на всю складність завдання, кінець ХХ ст., коли демократія виявила себе як об'єктивна закономірність світового політичного розвитку

[9], має назву «демократичної ейфорії»<sup>1</sup> або «глобальної демократичної хвилі», під впливом якої Ф. Фукуяма навіть сформулював свою відому тезу про «кінець історії», доводячи, що західні ліберальні цінності здобули остаточну перемогу над конкуруючими уявленнями про політичний і економічний устрій. На його переконання, у ліберальної демократії не залишилося жодної альтернативи [11, с. 147].

У той же час окремі вчені говорять про парадокс демократії ХХІ ст. Річ у тім, що починаючи з 1900 р. кількість незалежних держав збільшилася з 55 майже до 200. Сьогодні уряди у 120 країнах формуються демократичним шляхом. У таких країнах живе 62,5 % населення Землі. Визнання демократії як нормальної – і навіть нормативної – форми врядування є таким широким, яким раніше в історії не було ніколи. Проте парадокс полягає в тому, що реальний вимір втілення демократичних засад у життя є дуже обмеженим. «Море демократії ще ніколи не було більш широким. Проте воно є дуже мілководним» [12]. Це актуалізує питання щодо розкриття цінності демократії та виявлення різноманітних аспектів її прояву в організації публічної влади.

Серед цінностей демократії, зокрема, виділяють:

– *внутрішню цінність*: «з точки зору парадигми людського розвитку люди розглядаються як активні учасники, а не як пасивні пацієнти закладу соціально-

<sup>1</sup> Інша, не менш яскрава назва, – «проект Модерн», під яким розуміють «інституціоналізацію і «матеріалізацію» комплексу ліберально-демократичних цінностей, установок і імперативів Просвітництва» [10, с. 11].

го забезпечення. Демократичний розвиток надає можливість людям допомогти собі самим і впливати на світ у цілому» [13, р. 17]. Участь у виробленні правил, за якими мають діяти інституції, що керують людськими життями, це внутрішній компонент людської гідності. Тому демократична практика має цінність сама по собі, незалежно від досягнутого результату. Пропонується навіть спеціальний термін – «демократія участі» [14, с. 45].

Власна цінність демократії виявляється також в її здатності легітимізувати публічну владу, адже «демократія вимагає від людей, що прагнуть влади, пошуку легітимації у народу, яка отримується шляхом регулярних виборів, а між виборами – за рахунок відкритості політиків для критики, розслідувань і оцінок» [15, с. 216]. Саме встановлена демократичним шляхом державна влада є найбільш легітимною, тобто такою, що відповідає ціннісним ідеалам, які склалися в суспільстві [16, с. 95].

Усі соціальні групи населення за допомогою виборів мають рівні шанси впливати на реалізацію державної політики. Сьогоднішнє розуміння демократії виходить із того, що нікого не може бути усунуто від володіння політичними правами із міркувань статі, віросповідання, проголошуваних поглядів, раси, майнового або освітнього цензу, інших якостей, властивостей, рис, які в минулому позбавляли громадянських прав певні групи осіб або соціальні сукупності [17, с. 50]. Як зазначає з цього приводу А. Шайо, «джерело легітимації – не наперед визначена воля людей, а, скоріше, сам процес вироблення легітимного рішення.

Легітимне рішення зовсім не представляє волю кожного – воно є результатом того, що в його прийнятті брали участь всі громадяни. Легітимність результату походить не від складання попередньо вже сформованої волі всіх, а від процесу формування волі кожного...» [18, с. 133];

– *інструментальну цінність*: висловлюється думка, відповідно до якої демократія більшою мірою є процедурою, аніж ідеологією; вона забезпечується перш за все сукупністю формальних правил і інститутів, у межах яких є місце для найрізноманітніших ідеологій, причому кожна із них формально є рівноправною [17, с. 53]. Роль демократичної практики виявляється серед іншого у виборі засобів, що використовуються для досягнення обраних пріоритетів.

Як справедливо відзначається, сьогодні єдиним можливим варіантом розвитку подій є саме синтез безпосередньої демократії та функціонування бюрократичного апарату, легітимованого за допомогою механізмів цієї ж таки безпосередньої демократії, підконтрольного та підзвітного народу [19, с. 82].

Інструментальна цінність демократії знаходить, зокрема, прояв у концепції належного врядування [20, с. 183]. Поява концепції Good Governance пов'язується із діяльністю Ради Європи та Європейського Союзу. Так, у Резолюції 77 (31), схваленій 28 вересня 1977 р. Комітетом міністрів Ради Європи, зазначалося, що з розвитком сучасної держави державні значення адміністративних заходів підвищуються, у зв'язку з чим індивіди стали більш залежними

від адміністративних процедур. На підставі свого головного завдання – захисту основних прав і свобод особи – Рада Європи мала намір докласти зусиль для покращення процедурного становища людини у відносинах з адміністрацією шляхом сприяння прийняттю правил, які забезпечували б справедливість у відносинах між громадянином і адміністративними органами. Як небезпідставно вказується, належне урядування є неодмінною характеристикою демократизації суспільства, тому закріплення відповідних вимог у вітчизняному законодавстві відповідатиме цілям загальної трансформації державних і правових інститутів відповідно до євроінтеграційних пріоритетів розвитку України [21, с. 36]. «Good Governance – це механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються: відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку; реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики; об'єднання потенціалу всіх трьох секторів (влада, бізнес, громадськість); *постійний контроль різних сегментів суспільства за публічною владою*» [22, с. 224].

Концепції належного урядування в цілому притаманні такі ключові елементи: участь громадян у прийнятті рішень безпосередньо або за допомогою представницьких легітимних інститутів, а також на основі здатності та готовності до конструктивного діалогу й співпраці в процесі публічно-управлінських відносин; верховенство права; партнерство (органи публічної влади, представники бізнесу, суб'єкти

громадянського суспільства мають об'єднувати свої зусилля задля вирішення актуальних проблем розвитку суспільства, в тому числі й через делегування владою певних повноважень інститутам громадянського суспільства); прозорість (доступність і повнота інформації про діяльність органів публічної влади); чутливість (здатність публічних інститутів та інститутів громадянського суспільства швидко та дієво реагувати на інтереси та потреби громадян); орієнтація на згоду (досягнення найбільшого балансу при погодженні питань, які є наслідком інтересів громадян і їх представницьких груп, а також способів та процедур, за допомогою яких цього слід досягати); підконтрольність (підконтрольність суспільству) [23, с. 39];

– *творча* (рос. созидательная), або *конструктивна, цінність*: демократія відіграє творчу роль у формуванні цінностей, що визнаються суспільством. Так, наприклад, суспільство гуртується навколо цінностей толерантності або соціальної рівності. Проти цієї тези може бути висунуто заперечення, що цінності, які сформовані демократичною практикою, можуть бути небажаними, такі як расизм. Що має бути зроблено, якщо расистська партія, яка оголошує про намір закрити кордони для іммігрантів, переможе на виборах? Проблема вибору в протиборстві «процедура проти сутності» є надзвичайно складною і не може бути остаточно розв'язана. Чи завжди демократична практика є суспільною цінністю, безвідносно того, до якого результату вона призводить? Цю дискусію слід залишити на потім. Утім вже сьогодні ми мо-

жемо сказати: якими б не були демократичні прагнення досягти бажаних цілей людського розвитку, має бути дотримано вимогу мінімального рівня рівності в забезпеченні справедливого розподілу влади як основоположного принципу демократії [24, р. 353].

Демократичні цінності з'являються в суспільстві не тільки шляхом його закономірного розвитку завдяки багаторазовому повторенню певної моделі поведінки, а й шляхом усвідомленого прагнення до втілення в життя ідеалу демократії. Адже не існує жодного неминучого історичного процесу, який гарантує повільне, але неухильне просування в бік демократії, дедалі повнішої та ефективнішої [25, с. 25–26].

Є очевидним, що демократія не втілюється у вакуумі без будь-яких правил або передумов. Її можна порівняти із музичною п'єсою. Важливо, щоб музиканти знали, як читати музику і як грати

ноти на своїх інструментах. Не слідуючи цим правилам, дуже важко зіграти п'єсу. Так само із демократією. Демократії важко функціонувати без певного кодексу поведінки і правил гри. Одне із цих правил полягає в можливості повного і ефективного використання політичних правомочностей і свобод в умовах дискурсу [26, р. 325]. Це не означає, що кожен має бути задіяний у дискурсі. Проте має бути забезпечено можливість для кожної особи вступити до нього. Порівняння із музичною п'єсою можна продовжити: як музиканти мають проводити репетиції, щоб гармонійно зіграти п'єсу, так і в демократії – країна не може прокинутися одного ранку демократичною. Демократія може бути присутньою, або бути втіленою лише частково, або бути відсутньою, або утверджуватися знову в умовах різних конституційно-політичних форм [27, с. 374].

### Список використаної літератури

1. Амеллер М. Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира: [новое и пересмотр. изд.] / М. Амеллер : пер. с англ. ред. З. И. Луковникова ; [вступ. ст. Ф. И. Калиничева, В. В. Евгеньева]. – М. : Прогресс, 1967. – 512 с.
2. Held D. Models of Democracy [3rd Edition] / David Held. – Polity Press, 2006. – 408 p.
3. Даль Р. О демократии / Р. Даль. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 203 с.
4. Лейпхарт А. Демократия в многокомпонентных обществах: Сравнительные исследования / А. Лейпхарт. – М. : Аспект-Пресс, 1997. – 287 с.
5. Фукуяма Ф. Америка на распутье. Демократия, власть и неоконсервативное наследие / Ф. Фукуяма ; пер. с англ. А. Георгиева. – М. : АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2007. – 282 с.
6. Сенокосов Ю. Власть как проблема. Опыт философского рассмотрения / Ю. Сенокосов. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2005. – 184 с.
7. Yang Y. The Course of Democratization under Globalization / Yue Yang. – Journal of Politics and Law. – 2011. – Vol. 4, № 2. – P. 170–173.
8. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке : пер. с англ. / А. Пшеворский ; под ред. проф. В. А. Бажанова. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2000. – 320 с.
9. Латигіна Н. А. Теоретико-концептуальний зміст та практичні моделі демократії [Електронний ресурс] / Н. А. Латигіна. – Режим доступу: [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Gileya/2011\\_53/Gileya53/P1\\_doc.pdf/](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_53/Gileya53/P1_doc.pdf/).

10. Джохадзе Д. Демократия после Модерна / Д. Джохадзе. – М. : Праксис, 2006. – 112 с.
11. Демократия: конфликтность и толерантность / под ред. В. С. Рахманина. – Воронеж : Воронеж. гос. ун-т, 2002. – 402 с.
12. Plekhanov S. Democracy. Part I [Електронний ресурс] / S. Plekhanov. – Режим доступу: [http://www.yorku.ca/splekhan/course1000-2410\\_lectures.htm](http://www.yorku.ca/splekhan/course1000-2410_lectures.htm).
13. Sen A. Democracy as a Universal Value / A. Sen // Journal of Democracy. – 1999. – Vol. 10, № 3. – P. 3–17.
14. Макферсон К. Б. Жизнь и времена либеральной демократии / К. Б. Макферсон ; пер. с англ. А. Кырлежева. – М. : Изд. Дом Гос. ун-та – Высш. шк. экономики, 2011. – 176 с.
15. Крауч К. Странная не-смерть неолиберализма / К. Крауч. – М. : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2012. – 272 с.
16. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М. В. Цвіка / упоряд. : О. В. Петришин, С. В. Шевчук, О. Р. Дашковська та ін. ; відп. за вип. О. В. Петришин. – Х. : Право, 2010. – 272 с.
17. Внук-Липинский Э. Социология публичной жизни / Эдмунд Внук-Липинский ; пер. с польск. Е. Г. Генделя. – М. : Мысль, 2012. – 536 с.
18. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) : пер. с венг. / А. Шайо. – М. : Юристь, 2001. – 292 с.
19. Барабаш Ю. Питання демократії в правових позиціях Конституційного Суду України / Ю. Барабаш // Вісн. Конституц. Суду України. – 2011. – № 4–5. – С. 82–87.
20. Погребняк С. П. Концепції good governance та good administration / С. П. Погребняк // Філософія права і загальна теорія права. – 2012. – № 1. – С. 177–190.
21. Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації / А. А. Пухтецька // Наук. зап. НАУКМА. Сер. Юрид. науки. – 2010. – С. 36–40.
22. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Топалова / за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.
23. Надолішній П. Демократичне врядування: питання теорії, методології і практики / П. Надолішній // Проблеми й тенденції розвитку галузі науки «Державне управління» в Україні: від теорії до практики : зб. матеріалів симп. за міжнар. участю / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна [та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – С. 38–40.
24. Drèze J. India: Development and Participation / J. Drèze, A. Sen [2 edition]. – Oxford University Press, 2002. – 544 p.
25. Латигіна Н. А. Демократія: сутність, механізми здійснення та сучасні світові тенденції розвитку : автореф. дис. ... д-ра політ. наук : 23.00.02 / Н. А. Латигіна ; Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2010. – 35 с.
26. Bohman J. Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics / J. Bohman, W. Rehg (eds). – Cambridge, Mass. : MIT Press, 1997. – P. 321–348.
27. Канфора Л. Демократия. История одной идеологии / Л. Канфора ; пер. с итал. и прим. А. Миролобовой. – СПб. : Александрия, 2012. – 500 с.

*Стаття надійшла до редколегії 10.09.2013.*

### **Косинов С. Демократические основы и ценности в организации публичной власти**

В статье раскрыты собственная ценность демократии (демократические процедуры предоставляют возможность принимать участие в выработке решений по вопросам, имеющим всеобщее значение, таким образом привлекая индивидов к управлению государством и легитимизируя результат такого управления), а также ее инструментальная ценность (с помощью демократических процедур выявляются признанные обществом ценности). Кроме того, рассмотрена ее творческая, или конструктивная, ценность:



демократія формує в суспільстві нові цінності, виробляє певні стандарти та правила поведінки, які повинні поступово увійти в суспільне життя; демократичні цінності стають результатом не тільки закономірного розвитку суспільства, але й свідомого прагнення до втілення в життя ідеалу демократії.

**Ключеві слова:** демократія, цінність демократії, власна цінність демократії, інструментальна цінність демократії, конструктивна цінність демократії.

**Kosinov S. Democracy basics and values in the public power organization**

The peculiar value of democracy (democratic procedures provide the opportunity to participate in decision-making on matters of general importance, thus attracting individuals to government and legitimizing the outcome of such management), the instrumental value (using democratic procedures identified recognized by society values) and the creative (or constructive) value (democracy creates new values in society, produces certain standards and rules of conduct that must gradually enter into public life, democratic values are the result of not only the natural development of society, but also the conscious pursuit of putting into practice the ideal of democracy) are considered in the article.

**Keywords:** democracy, the value of democracy, the peculiar value of democracy, the instrumental value of democracy, the constructive value of democracy.