

Демократические принципы формирования органов публичной власти

Введение

Юридическая наука должна стать эффективным средством решения проблем демократической трансформации новейшего общества, методологически обоснованным научным инструментом обеспечения новых технологий создания государства и юридического сопровождения в процессе этой социальной трансформации¹. Видоизменения должны касаться всех без исключения элементов государственного аппарата, иначе любые фрагментарные проявления демократизации не принесут желательного эффекта для граждан. И если речь идет о глобальных преобразованиях государственного аппарата, то и начинать его надо именно с властной верхушки, с тех, кто создает государственную политику и олицетворяет собой государство. Государственные политические деятели являются ведущими субъектами формирования и реализации государственной политики во всех сферах общественной жизни. Соответственно, перестройка в механизме формирования и деятельности именно этой категории публичных служащих должна происходить в первую очередь. Но на сегодняшний день весьма размытым в формулировании остается качественный состав и сущность демократии как таковой, и ее элементов. Очень важно с юридической точки зрения ответить на вопрос: что является, например, в механизме назначения государственных политических деятелей или их деятельности демократическим, а что не соответствует сути демократии. Для этого следует установить такие признаки демократии, которые бы могли служить юридическими принципами демократичности того или другого элемента государственной власти.

¹ Ю.С. Шемшученко, *Юридична наука України на сучасному етапі*, „Правова держава” 2005, вип. 16, с. 10–18.

Уяснение сущности демократии

Демократия является желательным, но крайне парадоксальным идеалом для любого современного государства. Получение свободы неизбежно предусматривает возложение морального бремени на тех, кто считает себя свободным, это один из первых парадоксов демократии. Поэтому в давние времена сформировалось стойкое отторжение частью народных масс идеи получения свободы. «От свободы, – писал В. Розанов, – все бегут: рабочий – к занятости, человек – к должности, женщина – к мужчине. Кто-нибудь – к чему-нибудь»². И. Бенгам вообще презерал права и свободы человека, называя их «бессмыслицей», а неотъемлемые права – «бессмыслицей на ходулях»³. В свою очередь, А. Герцен считал, что иногда народам легче переносить рабство, чем справляться с даром свободы⁴.

В дополнение к еще одному известному парадоксу демократии (массы решают, что руководить должен тиран), политическая теория знает также парадокс свободы, то есть ситуацию, в которой «забияки поработают безработных», нивелируя тем самым любую первоначальную свободу. Поэтому, хотя свобода совести и прессы приводит к абсолютной свободе, самая абсолютная свобода утверждает право сильнейшего на власть, которая противоречит справедливости. Поэтому свобода всегда остается потенциально опасной, хотя владеть ею захватывающе⁵.

Для того, чтобы обратная сторона демократии не испортила главный ожидаемый от нее эффект, необходимо учитывать один важный нюанс, связанный с механизмом государственного управления: главной характеристикой упорядоченности властных отношений является постоянное развитие демократии⁶. Довольно ярким подтверждением этой мысли является высказывание одного известного политика: «и демократия, как тут удачно заметили, это не факт, а процесс. Это не коммунизм, который надо построить, и потом начнется такая-себе эра загробных приключений, а это процесс. Это то, от чего всегда есть отклонения, это то, к чему надо возвращать ситуацию, если такое отклонение выявлено. Я думаю, что это во многом вопрос культуры, и мы это иногда забываем. Каких-нибудь 40 лет назад одна из наиболее демократических стран мира допускала расовую сегрегацию и называла себя при этом демократической. Очевидно в то время культура этой страны допускала расовую сегрегацию. Мы должны это помнить»⁷.

² В. Розанов, *Уединенное*, т. 2, Москва 1990, с. 590.

³ Р. Бертран, *История западной философии*, ч. 2, Москва 1993, с. 290.

⁴ *Мир философии: Книга для чтения*, ч. 2, *Человек. Общество. Культура*, Москва 1991, с. 245.

⁵ В.В. Речицкий, *Свобода и государство*, Харьков 1998, с. 144.

⁶ *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики*, ред. Авер'янова, Київ 2003, с. 384.

⁷ В. Сурков, *Выступление на круглом столе «Суверенное государство в условиях глобализации: демократия и национальная идентичность» 30 августа 2006 года*, <http://www.edinros.ru/news.html?id=115114> [доступ: 25.08.2018].

Демократическое общество надо заслужить, надо его взлелеять и постоянно поддерживать это состояние на надлежащем уровне. Без сомнения, само общество должно быть готово и сознательно настроено на постоянный процесс демократизма. Первым шагом в этом процессе будет выяснение теории демократии: ее истоков и сущности.

«Демократия» от греч. – народовластие. В результате распространения этого явления на разные времена и народы оно начало детализироваться в зависимости от формы и вида правления того или иного государства. Дж. Линц отмечает: «демократия (...) это законное право формулировать и отстаивать политические альтернативы, сопровождающие право на свободу объединений, свободу слова и другие основные политические права лица; свободное и ненасильственное соревнование лидеров общества с периодической оценкой их претензий на управление обществом; включение в демократический процесс всех эффективных политических институтов; обеспечение условий политической активности для всех членов политического сообщества независимо от их политических преимуществ... Демократия не требует обязательного изменения правящих партий, но возможность такого изменения должна существовать, поскольку сам факт таких изменений является основным свидетельством демократического характера режима»⁸. «Свободное общество, – подчеркивает в свою очередь Р. Дарендорф, – поддерживает отличия в его институтах и группах до уровня, который действительно обеспечивает расхождение; конфликт – жизненное дыхание свободы»⁹. По утверждению Адама Пшеворского: «демократия представляет собой такую организацию политической власти... [которая] определяет способность разных групп реализовывать их специфические интересы»¹⁰.

Со временем «демократия» и прилагательное «демократический» (точнее, наличие их признаков в государственных характеристиках), стали чуть ли не единственным пропуском для государств к мировому признанию и гарантией покоя от внешней «прививки демократии». Очевидно, можно лишь приветствовать наличие тех характеристик, которые предусматривает демократия в принципах создания и деятельности государства и его органов. Тем более, когда это касается государственных политических деятелей, которые первыми проходят своеобразный тест на демократизм, находясь под неусыпным надзором и Парламента, и народа.

Индикаторы наличия демократии в государственном управлении

В науке существует ряд методик и индикаторов наличия демократии в том или ином государстве. А. Пшеворский, например, выделил шесть универ-

⁸ J.J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes*, vol. 1, Baltimore 1978, с. 5–6.

⁹ Б.О. Комоцкий, *Мишель Крозье как политолог*, „Социально–политические науки” 1990, № 9, с. 94.

¹⁰ С.В. Ківалов, Л.Р. Біла, *Державна служба в Україні: Підручник*, Одеса 2003, с. 159.

сальных характеристик демократии. Две первых касаются, как не удивительно, поддержке конфликтных ситуаций в государственном администрировании: «существование и организация конфликтных интересов, которые означают, в частности, что: а) для защиты своих интересов могут формироваться разнообразнейшие группы; б) эти группы имеют гарантированный доступ к политическим институтам; в) участники игры, соблюдающие правила, но потерпевшие поражение, не теряют права на ее продолжение; и развитие и решение конфликтов осуществляется согласно правилам, которые определены заранее, являются ясными и доступными для всех участников. В этих правилах определяются:

а) особенности допуска к процедурам политического участия; б) возможные направления деятельности, совокупность которых является признанными стратегиями поведения; в) критерии, которые дают возможность ограничить сферу действия конфликта в условиях демократии, поскольку конфликты скорее ограничиваются, чем решаются»¹¹. Но парадоксальной и опасной ситуация с поддержанием конфликтов в государстве является только на первый взгляд. Если внимательно пересмотреть критерии конфликта и правила, по которым такие конфликты регулируются (именно регулируются, а не решаются), то можно отождествить понятие конфликта с понятием конкуренции, состязательности в государственном управлении. Когда государственные политические деятели, государственные служащие, служащем органов местного самоуправления, депутаты и претенденты на все указанные должности конкурируют между собой, отстаивая определенные интересы и предлагая собственный вариант развития государства. В споре, как известно, рождается истина, поэтому действительно можно признать полезность конфликта для конкурентоспособности государственного аппарата с точки зрения демократии.

Следующие характеристики демократии также направлены на поиск возможности реализации разноплановых, иногда полярных интересов, политических целей: «некоторые действия исключены как возможные стратегии, например, постоянное обращение к использованию физической силы. Использование силы регулируется правилами, специально предусматривающие те случаи, в которых это может допускаться. Однако физическая сила все-таки может быть использована, поэтому демократии могут ощущать страх перед возможностью обретения этой силой статуса независимости; как и любая другая система, демократия тяготеет к стабилизации отношений, возникающих между действиями разных групп и результатами этих действий. Итогом этого стремления являются объединения стратегий, представленных разными авторами. Но специфика демократии заключается в том, что здесь каждая группа имеет возможность самостоятельного выбора стратегии, каждая из которых имеет индивидуальные и целиком ощутимые следствия»¹².

¹¹ A. Przeworski, *Some Problems in the Study of the Transition*, в: *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, ред. G.A. O'Donnell, P.C. Schmitter, L. Whitehead, London 1991, с. 57.

¹² Указ. соч.

Итак, мы находим не только состязательность между равными сторонами конфликта, а и применение силы. Говоря о государстве, государственных служащих и государственных политических деятелей мы действительно не можем забывать о том, что все они наделены властными полномочиями, которые автоматически ставят их над всеми другими участниками отношений. И такое неравенство существует априори, вопрос лишь в том, как при этом защитить права и законные интересы других участников.

Последние две характеристики демократии, за состоят в том, что « во-первых, поскольку каждый индивидуальный и коллективный участник имеет право выбора стратегий, приводящим к разным последствиям, результаты конфликта в условиях демократии в определенной степени разнонаправлены. Нельзя сказать заранее, какой будет позиция участников в разных типах социальных отношений, включая и производственные. В условиях демократии капиталисты далеко не всегда одерживают победу в конфликтах; им придется вести постоянную борьбу для защиты собственных интересов. Одержат победу раз и навсегда окажется невозможным. Даже прочное положение в политической системе не является гарантией успеха в будущем. Такое положение может обеспечить определенные преимущества в электоральной конкуренции, но не является достаточным, чтобы обеспечить перевыборы в будущем. И во-вторых, результаты демократических конфликтов не просто разнонаправлены. Они непредвиденные, поскольку демократия предоставляет возможность реализации интересов каждой политической группе. Исходя из распределения экономических, идеологических и других ресурсов, демократическое устройство определяет, в которых из этих интересов существуют самые большие шансы быть удовлетворенными, у каких – средние, а какие – удовлетворить будет почти невозможно»¹³. Итак, исходя из таких характеристик теоретически можно подтвердить или опровергнуть факт демократичности государственного механизма в целом и, в частности, административно-правового статуса государственных политических деятелей.

Обратимся к реалиям отечественной государственности. В Украине публичная власть позиционируется как система органов, построенная на демократических началах, которая предусматривает провозглашение как идеала и цели равенство всех граждан, их права на участие в управлении государством, соблюдение принципа большинства при принятии коллективных решений, подконтрольность государства гражданскому обществу. Г. Макридис делает замечание « несмотря на увеличение взаимозависимости между государством и обществом, а также возрастающую деятельность государства (особенно, в экономике), демократия, во всех ее разновидностях от либеральной до социалистической, обращает особое внимание на разделение сфер деятельности государства и общества»¹⁴.

¹³ Указ. соч, с. 57–58.

¹⁴ R.C. Macridis, *Modern Political Regimes. Patterns and Institutions*, Boston–Toronto 1986, с. 3.

Но надо помнить, что любое явление, доведенное в своем существовании до абсолюта, рано или поздно именно себя уничтожит и останется, в лучшем случае, номинальной визиткой государства в отношениях с международным сообществом. Рассмотрим, например, соблюдение принципа большинства при принятии коллективных решений, которыми назначаются на должности государственные политические деятели. Что такое большинство, и какое оно? Большинство высчитывается за формулой $50\% + 1$ голос от всего количества граждан, которые имеют право голоса. Это – непосредственная демократия. У нас – представительная демократия, которая предусматривает, что преобладающая часть коллективных решений принимается народными депутатами. К примеру, более 10 лет назад, по данным Центральной избирательной комиссии¹⁵, в марте 2006 г. в выборах приняли участие 24 990 424 граждан (53,4% от всего населения Украины; 64,5% от граждан, которые имеют право голоса). За Партию регионов проголосовало 8 148 745 гражданина, Коммунистическую партию Украины – 3 539 140, Социалистическую партию Украины – 1 444 224. Всего – 14 442 243 гражданина Украины фактически поддерживали деятельность тогдашнего большинства в Верховной Раде Украины, а это 30,8% от всего населения Украины; 37,3% от граждан, которые имеют право голоса. Итак, большинство – это совсем не большинство граждан государства, как это предполагается принципами демократии, а большинство *политически активных* граждан государства, что явно не одно и то же. Исследователи отмечают, что «демократия может быть определена не только как управление с помощью народа, но также, согласно знаменитой формулировке Президента Авраама Линкольна, как управление согласно народным преимуществам... демократические режимы характеризуются не абсолютной, но высокой степенью ответственности: их действия находятся в относительно близком соответствии с пожеланиями относительного большинства граждан на протяжении продолжительного промежутка времени»¹⁶.

Конечно, можно вспомнить принцип, по которому при голосовании презюмируется тот факт, что лица, которые не участвовали в голосовании, поддерживают результаты этого голосования. Такая позиция является, с одной стороны, гарантией действенного механизма решения государственных вопросов с помощью голосования при невысоком политическом и правовом сознании населения, с другой – выступает своеобразным наказанием за абсентеизм. Поэтому считать исключительно такой образ решения государственных вопросов показателем развитой демократии, в ее классическом понимании, на наш взгляд, не следует.

¹⁵ Дані Центральної виборчої комісії, <http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2006/w6p001> [доступ: 25.08.2018].

¹⁶ Е.Й. Вятр, *Социология политических отношений*, пер. В. Скляр, А. Николаев, Москва 1979, с. 159.

Как было проиллюстрировано выше, демократия может превратиться в защитницу интересов политического меньшинства, не уделяя достаточного внимания большинству. Фактически это означает возникновение гибрида авторитаризма и демократии, в результате которых либерализация не сопровождается процессами демократизации или существенно отстает от них, подключая к политическому процессу массовые социальные слои с убыточным для стабильности демократии опозданием. В политической науке этот феномен получил название диктократии (исп. – *dictablanda*). В этом случае режим отдает предпочтение тем социальным группам, которые далеки от того, чтобы выступать выразителями интересов широких общественных слоев, хотя и имеют значительные политические ресурсы. Наряду с этим, режим может выступать защитником скорее массовых, чем элитных социальных групп и обращаться для прямой поддержки своих действий к народу. В том случае, если такие действия режима становятся регулярными, высока вероятность возникновения другого гибрида демократии и авторитаризма, нередко именованного демократурой (исп. – *democradura*). В отличие от диктократії, демократура пренебрегает процессами либерализации и поддержкой политического меньшинств, которое часто владеет значительными ресурсами, напоминая своим функционированием традиционную греческую форму демократии. Оба режима часто выступают как своеобразный фасад, который скрывает авторитарное управление¹⁷.

Г. Онищук иллюстрируя генезу непосредственной демократии на территориях бывшего Советского Союза отмечает: «...за все почти 70 лет существования бывшего СССР советский народ на практике непосредственно не принял никакого решения, которое бы имело императивную юридическую силу, а институты советской непосредственной демократии большей частью имели формально-атрибутивный характер и были скорее данью признания европейской буржуазно-демократической мысли XVIII ст. и общечеловеческих ценностей народовластия. Выборы же, которые проводились в бывшем СССР в системы советов народных депутатов всех уровней, в начале, так называемой, ‘перестройки’ осуществлялись на безальтернативной основе и фактически не были выборами по своей сути и по смыслу»¹⁸.

Собственно, государство и советский народ имели такое квазидемократическое явление, которое имело название «демократический централизм».

Суть этого принципа в государственном управлении состояла в организеском, по определению его творцов, объединении планового централизованного государственного руководства с широкой децентрализацией оперативных функций, с широчайшим участием трудящихся масс в организации

¹⁷ Ph.C. Schmitter, *Dangers and Dilemmas of Democracy*, “Journal of Democracy” 1994, April, с. 60.

¹⁸ М. Онищук, *Категорія «безпосередня демократія» в конституційному праві України (теоретико-методологічні аспекти)*, „Право України” 2006, № 9, с. 6.

и деятельности государственного аппарата, в выполнении директив центра, с обязательным учетом местных особенностей¹⁹.

Идеологи и ученые делают ударение на том, что демократический централизм означал такое построение системы государственного аппарата, которое обеспечивает централизацию государственной власти на действительно демократических принципах, дает возможность гармонично объединять централизованное руководство сверху, с единого центра, с самостоятельностью мест в определении и в выборе, в пределах требований социалистической законности, путей решения поставленной задачи, с широкой инициативой местных органов и повышением их ответственности за выполнения решений вышестоящих органов.

Демократический централизм исключает любой шаблон в методах управления. Централизация управления не является самоцелью – это средство достижения цели. Поэтому полагаю, что в жизни не может быть шаблона в решении вопроса о степени централизации руководства. Определенных границ такого шаблона в советское время даже и не старались установить.

Вместе с тем губительным и для государственности, и для самой демократии есть противоположная ситуация, когда большинство превращается в толпу, или отождествляется с ним. Во избежание такой ситуации, должны быть отработаны отношения политики и права. Несмотря на то, что такой аспект имеет в значительной мере личностный, субъективный характер, он есть крайне значащим для формирования демократического государства. И потому на этом аспекте необходимо остановиться подробнее.

Закон, как известно, является политико-правовым феноменом. С одной стороны, закон – это регулятор общественного отношения, это акт, который содержит права, обязанности и ответственность. В научной литературе существует мысль, что любая декларативность лишает или ослабляет регулятивное значение закона. С другой стороны, «закон есть мера политическая, есть политика»²⁰. С этим тяжело не согласиться. И не только потому, что закон несет в себе политическую волю государства, но и благодаря механизму его принятия. В демократическом государстве, при демократичной и либеральной процедуре принятия закона он все-таки остается актом навязывания воли одной части общества другой. Конечно, через определенную установленную процедуру, но само навязывание. Потому что, как уже отмечалось, каждый закон в любой стране принимается не консенсусом, не по общему согласию, а при условии, что за него проголосовало большинство членов Парламента.

Иначе говоря, здесь мы имеем дело именно с политическим решением, с властным велением, при котором меньшинство в Парламенте и в обществе, конечно, может быть услышано, его позиция может быть даже кое-где и учте-

¹⁹ Г.М. Пахомов, *Радянське адміністративне право. Загальна частина: підручник*, Львів 1962, с. 65.

²⁰ В.И. Ленин, *Полное собрание сочинений*, т. 30, Москва 1962, с. 99.

на, но в конечном итоге все решает воля большинства. Но при этом принятый закон является основой для формирования отношений в государстве – он несет в себе политический вектор развития определенного явления, области, сферы и т.п. Соответственно, законодательство выполняет функцию синтеза права и политики, наделяя последнее элементами государственного принуждения.

В научной литературе отмечается, что «демократия является наиболее совершенным механизмом легитимации политических и социальных систем. В отношении легитимации политической власти она намного эффективнее, чем миф, религия или идеология. Будучи одновременно и мифом, и религией, и идеологией, демократия использует все средства легитимации, которые присущи мифологическим, религиозным и идеологическим системам. Как миф, она использует образы-символы: борьбы (предвыборной), героев или спасателей (победителей на выборах), драконов (представителей старой власти или политических оппонентов), циклов (периодов правления и изменения политических группировок или элит), хаоса (во время изменения правления). Как религия, она провозглашает всех равными (конечно, не перед Богом, а перед законом), имеет свои ритуалы (референдумы, выборы, сессии, заседание, совещания парламентов, фракций, правительства), что имеют целью достижение общественного консенсуса, а в конечном счете – единство общества; использует проповеди (обращение официальных лиц, которые призваны удостоверить демократичность режима, его соответствие воли народа); вместо Бога, субъектом легитимации государственной власти провозглашает народ; дает надежду на будущее (индивидуальный [в виде личного обогащения] или коллективный рай [как построение социального государства или государства общего благосостояния]); грозитя адом в виде авторитаризма или тоталитаризма; требует веры и поклонения (что предполагает участие в праздновании принятия конституции, клятвы в верности интересам народа политических деятелей, публичные выступления на защиту свободы слова в СМИ). Как идеология, демократия утверждает субъекта социальных преобразований (теоретически – народ, а практически – партию, парламент [иногда – негосударственные организации]); определяет врагов – разного рода нарушителей прав человека; защищает систему существующих социальных и политических отношений (как данность, которая сложилась вследствие демократических процедур и может быть изменена); имеет свой идеал – общество равных по жизненным возможностям и свободных от любого принуждения индивидов»²¹.

Важна также характеристика демократии как конкретного образа легитимации выборных органов или персоналий. Чтобы весь демократический механизм постоянно находился в динамическом равновесии, то есть каждый из его элементов не приобретал больший вес, чем тот, который безусловно

²¹ О.Ю. Висоцкий, *Демократія як інструмент легітимативної політики*, „Грані” 2006, № 4, с. 113.

необходим для создания и содержания властного противовеса²². Соблюдение такой позиции в формировании органов государственной власти с юридической точки зрения делает невозможным как нарушения закона, так и злоупотребление правом, которое само по себе может стать причиной наступления разных кризисов (политического, экономического и т.п.).

Идеалистическая на первый взгляд структура находит свое возражение в позиции Р. Михельса, который не только доказал, что демократия в чистом виде почти не осуществима, но и довел эту идею к определенному логическому завершению. Изучая политические партии, их функционирование и структуру в условиях демократии, Р. Михельс пришел к парадоксальному на первый взгляд выводу: провозглашая борьбу с неравенством и защищая интересы общества, эти партии воссоздают жесткую авторитарную, «олигархическую» структуру, которая пригодна лишь для отстаивания своих собственных интересов. Это такие тенденции, которые препятствуют, по его мнению, осуществлению демократии. Эти тенденции выявляются: 1) в сущности людской природы; 2) в сущности политической борьбы и 3) в сущности организаций. Демократия приводит к олигархии, превращается в олигархию²³.

Современные условия проявления демократии в формировании органов публичной власти

На современном этапе создания государства организация публичной власти, как известно, претерпела кардинальных изменений. Кроме принципиально новых взглядов на назначение всех ее элементов в государственном управлении, мы имеем новый подход в формировании отдельных органов публичной власти и назначении их служащих. На сегодня она формируется на политико-демократических началах при широком участии Парламента, тем самым иллюстрируя в действии элементы представительной демократии.

Вместе с тем такой образ формирования органов публичной власти автоматически должны считать демократическим. Для этого есть определенные причины. Во-первых, возвращаясь к анализу сущности большинства как субъекта, который определяет политику, возникают определенные предостережения относительно объективности в отображении политических интересов. Во-вторых, очевидным является то, что в отношениях органов публичной власти, например, Парламент–Правительство, Президент–Правительство окончательно определены роли как, соответственно, руководителя и управляемого (это вытекает из полномочий Президента и Парламента относительно формирования Правительства и решение вопроса его ответственности). По теории распределения властей такого не должно быть, поскольку нарушается

²² І.М. Гавриленко, П.В. Мельник, М.П. Недюха, *Соціальний розвиток. Навчальний посібник*, Київ 2001, с. 484.

²³ П.Ю. Рахшмир, *Идеи и люди. Политическая мысль первой половины XX века*, Пермь 2001, 2-е изд., с. 272.

равновесие между ветвями власти и механизм сдержек и противовесов исчезает. Ученые отмечают, что уже начиная с 1789 г. реальным врагом политической свободы есть не деспотизм королей, а неограниченное парламентское большинство, тоталитарная демократия²⁴.

В-третьих, и это вытекает из предыдущего аргумента, исполнительная власть как административно-политическая система, оказалась в нехарактерной для себя роли – роли системы исполнительных органов Президента Украины, а не органов государственной исполнительной власти, которая очевидно является понятием более широким, с присущей ей последовательностью в выполнении законов независимо от личности Президента или распределения политических сил в Парламенте, по крайней мере, относительно тех, которые были приняты предыдущими представительными органами власти в Украине.

Но приведенные нами аргументы можно охарактеризовать и с других позиций. Так, например, при достаточной политической активности и сознания как граждан-избирателей, так и самих политиков-депутатов, сформированное большинство в Парламенте действительно будет отображать абсолютно объективно политическую волю большинства граждан. Также, если согласиться на объективность представительной деятельности Парламента, то роль управляемого народом (естественно, через народных депутатов) органа публичной власти не вызывает принципиальных возражений и выполнение таких его функций, которые направлены на исполнение воли Парламента (народа) кажется абсолютно естественной. Своеобразная иллюстрация построения «политической демократии», о которой в научной литературе можем найти такую мысль: «Политическая демократия в любой ее конкретной исторической разновидности – это не просто совокупность институтов, норм, правил и процедур; это не только и не столько юридически и институционно оформленная структура публичной власти. В своем исходном цивилизационном значении это прежде всего культура мотивирования граждан на участие в ее организации и функционировании, их способности и желание быть полноценным и полноправным субъектом политики и государственного управления»²⁵.

Конечно, непосредственное влияние более реальное среди небольших политических общин, где массы на собрании принимают решение большинством голосов. При опосредствованном участии массы представляются теми, кого они избрали для осуществления политической власти. Дж. Сартори отмечает: «Современные политические общества являются большими, и чем большее количество их членов, тем менее значащей и эффективной есть их участие... Самоуправление... не может осуществляться теми, кто отсутствует,

²⁴ J. Talmon, *Political Messianism*, London 1960, с. 318.

²⁵ *Представительная демократия и электорально-правовая культура*, ред. Ю.А. Веденева, В.В. Смирнова, Москва 1997, с. 224.

оно требует демоса (народа), физически присутствующего на агоре»²⁶. Основанное на представительстве опосредствованное участие облегчает возможность переключивания воли масс, поскольку один раз назначенные представители могут преследовать собственные интересы, совсем не совпадающие с интересами тех, кого они представляют. Поэтому массы теряют контроль над своими представителями, и степень их политического участия снижается. Таким образом, положение становится довольно неоднозначным, потому что косвенное участие это единственно возможное в больших социальных системах, и оно же содержит постоянную возможность собственного возражения.

Как видим, однозначного отношения к такому образу формирования органов публичной власти с помощью приведенных аргументов нам определить не удалось. Все зависит от определенных обстоятельств в государстве, тех предпосылок, которые создают фон для решения важных кадровых вопросов в органах государственной власти. Вообще, в теории права считается бесспорным, что «форма существования понятий и категорий, которыми оперирует правовая теория, субъективна. Однако содержание, которое отображено в них как итог научного познания государственной и правовой действительности, объективно. Иначе теория права не может достичь своей цели – научного познания сущности и закономерностей государственно-правовой сферы общественного бытия. Поэтому для научных понятийных средств выражения правовой действительности субъективные моменты не могут иметь определяющего значения. Их ценность прямо пропорциональна объективной правильности отображения ими реальной сути правовых явлений»²⁷.

Очевидно, что необходимо искать определенные критерии, которые бы унифицировали принципы формирования и деятельности этих органов вне любых политических, экономических или административных факторов. Роль таких принципов должны сыграть именно демократические принципы, сущность и назначение которых и состоит в уравновешенности деятельности органов государственной власти таким образом, чтобы достичь баланса в их существовании.

Выводы

Определение демократических принципов как правовой категории – это достаточно сложная задача, отягощенная необходимостью оперировать субъективными, а иногда и философскими понятиями. Но вместе с тем, без подобных научных исследований невозможным будет соблюдение самой сути демократии – избежание субъективизма в государственном управлении. Анализируя демократию как явление, мы максимально формализовали ее характеристики и именно с помощью такого метода на удалось приблизить

²⁶ G. Sartori, *The Theory of Democracy Revised*, Chatham 1987, с. 542.

²⁷ А.М. Васильев, *Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права*, Москва 1976, с. 83.

такую действительно субъективную категорию как «демократические принципы», к уровню правовой категории. В результате мы имеем четыре характеристики, которые в правовой науке способны играть роль «демократических принципов»:

- 1) равенство граждан во влиянии на деятельность органов публичной власти;
- 2) законодательно закрепленный алгоритм функционирования органов публичной власти в том числе и принятие ими решений;
- 3) существование действенного механизма контроля за созданием и деятельностью органов публичной власти;
- 4) четкая политика государства относительно подбора кадров органов публичной власти²⁸.

Учитывая приведенные характеристики можем предложить определение *демократических принципов кадрового обеспечения органов публичной власти* как принципиального механизма работы органов публичной власти по их кадровому обеспечению, состоящее в существовании четкой политики государства относительно подбора кадров органов публичной власти, законодательно закрепленном алгоритме их функционирования, равном влиянии граждан на функционирование этих органов и постоянного контроля за их созданием и деятельностью.

Резюме

В статье предлагается определение термина «демократические принципы формирования штатов органов государственной власти». Его основными характеристиками следует считать четкую политику государства в отношении подбора кадров органов государственной власти, законодательно закрепленный алгоритм их функционирования, равное влияние граждан на функционирование этих органов и наличие постоянного контроля за их созданием и деятельностью. Введение этого термина в законодательство предотвратит субъективизм в государственном управлении.

Ключевые слова: государственное управление, государственная служба, демократия, принципы, публичная власть.

Demokratyczne zasady tworzenia organów władzy publicznej

Streszczenie

W artykule przedstawiono autorską definicję terminu „demokratyczne zasady zatrudniania osób we władzach publicznych”. Wspomniane zasady wynikają z polityki państwa

²⁸ Н.О. Армаш, *Дотримання демократичних вимог щодо функціонування органів виконавчої влади*, в: *Демократичні засади державного управління та адміністративне право*, ред. В.Б. Авер'янова, Київ 2010, с. 120.

dotyczącej doboru kadr, ustawowo ustalonego algorytmu funkcjonowania organów władzy publicznej, równego dostępu obywateli do stanowisk oraz stałej kontroli nad jej tworzeniem i działalnością. Wprowadzenie tego terminu do prawodawstwa zapobiegnie subiektywizmowi w administracji publicznej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, służba cywilna, demokracja, zasady, władza publiczna.

Democratic Principles of Public Authorities Establishment

Abstract

The article proposes a definition of the term “democratic principles of staffing public authorities”. Its basic characteristics should be considered a clear policy of the state regarding the selection of personnel of public authorities, the legislatively fixed algorithm of their functioning, equal influence of citizens on the functioning of these bodies and the presence of constant control over their creation and activity. The introduction of this term in the legislation will prevent the subjectivism in public administration.

Keywords: public administration, civil service, democracy, principles, public authority.