

**Пугач В.Г.**

Міжрегіональна академія управління персоналом

## СЛАБКИЙ УРЯД: СПРОБА ІДЕНТИФІКАЦІЇ В КОНТЕКСТІ КРИЗОВОЇ РЕАЛЬНОСТІ ДЕМОКРАТІЇ

*Стаття присвячена проблемі урядової слабкості – невід’ємному складнику політико-адміністративного дискурсу. Розгляд обраної проблематики сфокусований на виявленні характерологічних ознак слабого уряду, які виразно артикулюються в умовах кризи демократії.*

**Ключові слова:** *врядування, демократична керованість, дефіцит влади, криза демократії, держава, слабкий уряд, управління державою.*

**Постановка проблеми.** У звіті авторитетної неурядової організації *Freedom House* «Свобода у світі 2018» констатується найсерйозніша криза демократії: в усьому світі під загрозою опинилися такі фундаментальні цінності, як вільні та чесні вибори, свобода слова, верховенство закону [1]. Втім академічна спільнота «кризи демократії» діагностувала значно раніше, а саме у 1975 р. з появою доповіді Тресторонньої комісії під назвою «Криза демократії», авторами якої є відомі дослідники М. Крозьє, С. Гантінгтон та Д. Ватанукі. У передмові до цієї доповіді зауважується, що остання не є песимістичним документом. Її автори вірять, що «у фундаментальному сенсі демократична система життєздатна<...> Їх обговорення «Кризи демократії» має на меті зробити демократію сильнішою та демократичнішою» [2]. Між тим у «Доповіді...» наголошується, що «чим демократичніша система – тим вона вразливіша», а головна дилема демократії вбачається у тому, що «вимоги до урядів зростають, натомість їх можливості зменшуються» [2, с. 8–9]. Іншими словами, надмірна демократія значно зменшує управлінські можливості демократичних урядів. Останні перетворюються на «слабкі уряди», що призводить до формування нових ризиків та загроз, які потребують відповідного реагування. У такому контексті значущим є «розпізнавання» слабого уряду, що вписується у широку інтелектуальну дискусію про перспективи управління державою, пошук того, що є конститутивним для формування ефективної та адекватної сучасному етапу суспільного розвитку системи державного управління.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Відомий французький політичний філософ К. Лефор у своїх «Політичних нарисах:

XIX – XX століття» цілком обґрунтовано зауважив, що за сучасної демократії, котра постає як театр «неконтрольованих подій», державна влада являє собою «порожнє місце». Тож не дивно, що управлінські можливості держави в умовах кризи демократії є предметом теоретичної рефлексії багатьох авторитетних дослідників. Особливу увагу проблемам сучасної держави, організації управління у своїх працях приділяє відомий американський футуролог, філософ та соціолог Ф. Фукуяма. Над інституціональними проблемами демократії розмірковує в одній зі своїх останніх праць «*Breaking democracy's spell*» (2014) британський дослідник Дж. Данн. Лауреат Нобелівської премії з економіки американський дослідник Дж. Стігліц вказує серед іншого на «величезну ерозію довіри», що зумовлює деградацію врядування як у державному, так і у приватному секторах [3, с. 212–217]. Свій внесок у дискурс про управлінські можливості держави в умовах сучасної демократії зробили видатні італійські політичні теоретики Н. Боббіо, Д. Дзоло. Демократична керованість постіндустріального суспільства постає як важлива проблема у теоретичних розвідках британських дослідників Р.А. Роудса, П. Грір, нідерландських учених Дж. Коїмана, Б. Хогвуда, В. Кікєрта та інших.

**Постановка завдання.** Проблема слабого уряду обґрунтовується і теоретично, і практично. Її неможливо оминати увагою в процесі формування нового наукового фундаменту державного управління та оптимізації державно-управлінської діяльності. Відтак завдання цієї статті полягає у виявленні конкретних параметрів слабого уряду в оптиці кризи сучасної демократії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**

Свого часу видатний шотландський економіст та філософ А. Сміт зауважив, що уникнути жажів демократії можливо лише засобом її збільшення. Втім, як засвідчили результати аналізу М. Кроз'є, С. Гантінгтона та Д. Ватанукі, значна кількість проблем, з якими стикаються країни розвинутої демократії, зумовлені саме її надлишком. Оскільки послаблюючі уряд чинники виокремлюються: збільшення кількості груп, залучених до політики, «інформаційний вибух», котрий помітно ускладнює традиційну дистанцію між урядом та суспільством. Крім цього, «демократичний етос» робить складним контроль та дозування інформації, до чого звикли уряди [2, с. 13]. Вказується й на інші чинники, які призводять до зменшення управлінських можливостей уряду. Так, у контексті аналізу життєздатності демократії у США акцент робиться на зниженні рівня довіри до державних інститутів, політики та політичних лідерів. Відповідальність за це автори «Кризи демократії» схильні покласти на засоби масової інформації, особливо на телебачення. Останнє функціонує як «антипатріотична агенція», поширюючи новини, котрі характеризують ситуацію в суспільстві як небажану і таку, що лише погіршується [2, с. 98–99]. У результаті високу довіру отримали мережеві організації, котрі не мають управлінського досвіду. При цьому особлива «антикризова» щодо демократії роль відводиться США: «зниження демократичної керованості вдома (США – *авт.*) означає занепад демократії за кордоном» [2, с. 106]. Тож робиться висновок щодо необхідності стримування та регулювання демократії.

Комплементарними до вищенаведеного дослідження є теоретичні напрацювання Д. Дзолу, котрий вважає, що у сучасних постіндустріальних суспільствах демократія піддається «безпрецедентним еволюційним стресам». Відтак центральною проблемою, на яку спрямовані його роздуми, є «посткласична» реконструкція демократичної теорії, в межах якої пропонуються певні інституціональні рішення, здатні зменшити «еволюційні ризики» демократії. Італійський дослідник виступає, по-перше, за «конституціоналізацію політичних партій» з чітким визначенням їх юридичного та економічного статусу. По-друге, пропонує революційне за своїм характером визнання необхідності нового розподілу влади. Зважаючи на функціональний занепад парламентів, «функція прийняття звичайних законів має бути передана

виконавчій владі, тоді як виборні органи можуть отримати більш широкі повноваження з нагляду та контролю за діяльністю урядів» [4, с. 306]. Обрання вищих посадових осіб уряду, переконаний Дзолу, також сприяло б стабільності влади, оскільки зменшився б вплив партійного посередництва. Найскладнішим інституціональним рішенням є «встановлення комунікативної демократії». Для цього необхідно звільнити засоби масової комунікації від впливу «як політичної системи, так і виробничої системи та вивести з-під влади рекламної парадигми, яка дедалі сильніше зближує ці дві підсистеми» [4, с. 306–307]. Безумовно, ставлення до висловлених ідей може бути неоднозначним. Власне, сам Дзолу вказує на негативне ставлення до його «політичного реалізму» і особливо песимізму щодо майбутнього демократичних інститутів видатного британського дослідника З. Баумана. Останній вважає італійця «одержимим послідовником Макіавеллі», «недоречним анахронізмом». Однак важливим є контекст появи зазначених ідей. І в цьому плані Дзолу справедливо зауважує, що «в епоху панування глобалізму, кризи державних суверенітетів, занепаду парламентів та партійного представництва» Бауман змушений був би поставитися до його теоретичних напрацювань значно поблажливіше [4, с. 8].

Отже, створюючи контури реалістичної, «постпредставницької» концепції демократії, Дзолу апелює до низки фактів, які є дуже істотними для розуміння специфіки сучасності та конструювання оновленого демократичного майбутнього. Основна ідея, на якій ґрунтуються всі наступні розмірковування італійського теоретика, полягає в усвідомленні значної диференційованості та складності організації сучасного постіндустріального суспільства. У контексті такої візії вказується на помітне послаблення політичного та юридичного суверенітету національних держав, обмеженість з боку державної та приватної бюрократії парламентської діяльності, при цьому виконавча гілка влади, прагнучи керувати рештою, руйнує систему розподілу влади [4, с. 13]. Крім цього, вказується на негативний вплив ЗМІ, перш за все телебачення, на громадську думку демократичних країн, який Дзолу називає «політичним ошукуванням громадян». Як наслідок, фіксується встановлення режиму «постдемократичної телеолігархії», за якого більшість громадян не обирає та не вибирає, а залишається необізнаною й підпорядкованою [4, с. 12].

Особливий інтерес у контексті проблематики цієї статті становлять зауваги Дзоло щодо «дефіциту та інфляції влади», які вражають плюралістичні суспільства. На підставі ретельного аналізу та реалістичної критики теоретичних доробків багатьох знаних дослідників (Шміттер, Дойч, Істон, Даль, Джермані, Дарендоф та інших) Дзоло наводить свій погляд щодо умов, які змушують постіндустріальні суспільства набувати форми «слабкого уряду». Дефіцит урядової влади у нього постає як «потрійний функціональний дефіцит»: 1) дефіцит послідовності та несуперечливості; 2) структурний дефіцит, пов'язаний з відсутністю єдиного органу прийняття рішень та наявністю низки нецентралізованих і фрагментованих політичних рішень, які досить ефективно протистоять централізованому управлінню; 3) дефіцит часу, зумовлений зростаючою непередбачуваністю у багатьох сферах життєдіяльності суспільства. Цей третій дефіцит, вказує Дзоло, посилюється на німецького дослідника Ф. Шарпфа, чинить дедалі більший вплив на національні політичні системи, обмежуючи автономію урядів і фактично, і юридично [4, с. 236]. Крім цього, італійський дослідник вважає за доцільне до вищезазначених «дефіцитів» додати й четвертий – «дефіцит регулятивної здатності, якою володіє нормативна структура «верховенства права» [4, с. 236]. Солідаризуючись з такими дослідниками, як Р. Майнце та Ю. Бардч, Дзоло підкреслює, що провідна юридична категорія «верховенство права» за сучасних умов «погано підходить для здійснення дієвого та своєчасного управління різноманітними й мінливими ситуаціями, породжуваними складним суспільством» [4, с. 236]. Навіть надлишок «законодавчої продукції» не спростовує вищезазначене.

У цьому ракурсі доцільно навести думки американських дослідників Дж. Стігліца та Ф. Фукуями. Останній, наприклад, переконаний, що «конкуренція законів» помітно зменшує рівень ефективності уряду, а «коласальне розширення нормативної бази держави» є одним із чинників недовіри до влади з боку громадян. Стігліц наголошує, що найбільше розуміння щодо важливості чесного верховенства права для економіки та суспільства демонструє середній клас – «хребет демократії». Втім нині він спустошений і скорочується, а «багаті не потребують верховенства права, вони можуть формувати економічні та політичні процеси (і таки справді формують), щоб вони працювали на них» [3, с. 227]. Додамо,

що Стігліц американську правову систему називає «гонкою озброєнь», де результат часто залежить не від обставин справи, а від «глибини кишені» [3, с. 185].

Слабкий уряд та дефіцит влади щільно пов'язаний з «інфляцією влади». Збільшення кількості проблем, що потребують розв'язання, як зазначає Дзоло, зумовлює збільшення різноманітних «реформаторських проєктів», які не реалізуються. Тож «влада поводить як грошова система, в якій кількість банкнот збільшується до тих пір, поки гроші не втрачають свою купівельну спроможність» [4, с. 238]. Як найбільш показові приклади «інфляції влади» наводяться: слабка та непослідовна податкова політика, що лежить в основі «фіскальної кризи» держави (Дж. О'Коннор); безпорадність демократичних урядів у екологічних питаннях та гендерної рівності, у зменшенні рівня безробіття серед молоді, покращенні якості міського життя й транспортної інфраструктури, реформуванні бюрократичної та військової структур, демократизації ЗМІ тощо. Повільність у прийнятті рішень італійський дослідник схильний позначати як «неприйняття рішення», що, безумовно, істотно впливає на рівень довіри громадян до влади та створює загрозу руйнації політичної системи загалом. Якщо «синдром слабкого уряду» постає вже як функціональна необхідність, тоді, на думку Дзоло, він набуває ознак «еволюційного ризику» демократії. Тож він погоджується з думкою авторів доповіді «Криза демократії» (1975) про те, що «позбавлення політичної системи від надлишку демократії можна представити як структурну умову виживання самої демократії» [4, с. 240].

Значущими для предмета обговорення цієї статті є теоретичні розвідки згаданого вище американського економіста Стігліца. У контексті розгляду проблеми надмірної нерівності, її причин та наслідків у США та деяких інших країнах розвинутої демократії дослідник вказує на симптоми у владно-управлінській практиці, що викликають занепокоєння. Передусім варто зафіксувати, що демократія для Стігліца це «щось більше, ніж право голосувати кожні два або чотири роки. Варіанти вибору мусять мати значення». Втім сучасна політична система, особливо у США, вважає американський економіст, дедалі більше функціонує за принципом «один долар – один голос», аніж «одна людина – один голос». «Політики виголошують промови про те, що відбувається з нашими цінностями і нашим суспільством, а потім призначають на високі

посади управителів компаній та інших корпоративних службовців, які перебували на вершині фінансового сектору, коли система засвідчила таку різючу неспроможність. Не слід було сподіватися, що архітектори системи, яка не працювала, відбудують цю систему так, щоб вона працювала, а надто працювала на користь більшості громадян, – і вони не відбудували» [3, с. 45].

Стігліц – економіст, обговорюючи проблему нерівності, він зосереджує дослідницьку увагу не лише на економічній (функціонування ринку), але й на політичній системі, оскільки вважає нерівність сукупним результатом економічних та політичних сил. «Ринки, – зауважує дослідник, – самі собою часто не спромогають дати ефективні й бажані результати, тож роль держави якраз і полягає у виправленні цієї неспроможності ринку, тобто у створенні політики (податків і регуляції), яка узгоджує приватні винагороди і суспільні здобутки» [3, с. 101]. Більше того він має великий сумнів, що ринки загалом ефективні, а це значить, що «існує величезна потенційна роль для держави, щоб виправляти цю неспроможність ринків» [3, с. 102]. І хоча Стігліц свідомий того, що держави не здатні досконало виправити хиби ринку, все ж стверджує, що «економіка процвітатиме тільки тоді, коли держава більш-менш добре виправлятиме великі ганджі функціонування ринку» [3, с. 102]. Наразі ситуація складається таким чином, що більше є підстав говорити про розчарування в державі, послаблення її управлінських можливостей, адже держава і ринок нині працюють разом задля збільшення нерівності прибутку та багатства.

Спектр претензій до сучасної держави та її управлінських органів, що висуває Стігліц, доволі широкий. Серед них і помітне збільшення монопольної влади, урізноманітнення способів пошуку ренти, «загарбання регуляторних агенцій», втрата повноважень у сфері грошово-кредитної політики. Також вказується на неефективність дер-

жави у сфері соціального захисту. Зокрема, наголошується на зменшенні рівня доступності якісної освіти. Крім цього, Стігліц вказує на «виведення за межі країни політики». І хоча найбільше потерпають від цього «країни, переобтяжені боргами», та все ж цей феномен, на його думку, має глобальний характер.

Отже, симптоматика є такою, що дає змогу Стігліцу поставити такий діагноз: «маємо державу, надто обмежену, щоб бути здатною створювати суспільні блага – робити інвестиції в інфраструктуру, технологію та освіту, що сприяло б жвавій економіці, і надто слабку, щоб здійснювати перерозподіл, потрібний для створення справедливого суспільства» [3, с. 253]. Така держава цілком влаштовує багатіїв, яких непокоїть саме сильна держава, адже вона здатна вжити заходів щодо виправлення незбалансованості у суспільстві. «Хоча найбагатші американці можуть нарікати на уряд, – зазначає Стігліц, – насправді багатьом їм він подобається: надто застопорений, щоб перерозподіляти, надто поділений, щоб робити щось інше, крім знижувати податки» [3, с. 177–178].

**Висновки.** Ідентифікаційні лінії слабого уряду, представлені у цій статті, не є вичерпними ані з позиції характерологічних ознак, ані щодо спектра згадуваних теоретиків. Втім презентований абрис слабого уряду демонструє важливість цієї проблематики для глибокого та адекватного розуміння того, що відбувається у сфері управління державою, виявлення деструктивних елементів у системі державного управління, а також сприяє артикуляції наднаціонального дискурсу управління; актуалізує проблему прийняття політико-управлінських рішень у критичних та несприятливих умовах. Крім цього, перспектива подальшого розгляду проблеми, порушеної у цій статті, полягає у поглибленому аналізі та діагностиці управлінської дієздатності демократії.

#### Список літератури:

1. Freedom in the World 2018. Democracy in Crisis. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>
2. Crozier M., Huntington S. P., Watanuki J. The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York University Press. 1975. 220 с. [http://trilateral.org/download/doc/crisis\\_of\\_democracy.pdf](http://trilateral.org/download/doc/crisis_of_democracy.pdf)
3. Стігліц Д. Ціна нерівності. / пер. з англ. П. Тарашука. Київ: Темпора, 2017. 584 с.
4. Дзоло Д. Демократия и сложность: реалистический подход / пер. с англ. А.А. Калинина и др. Москва: Изд. Дом Гос. Ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 320 с.

**СЛАБОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ПОПЫТКА ИДЕНТИФИКАЦИИ  
В КОНТЕКСТЕ КРИЗИСНОЙ РЕАЛЬНОСТИ ДЕМОКРАТИИ**

*Статья посвящена проблеме правительственной слабости – неотъемлемой составляющей политико-административного дискурса. Рассмотрение выбранной проблематики сфокусировано на выявлении характерных признаков слабого правительства, которые четко артикулируются в условиях кризиса демократии.*

**Ключевые слова:** государство, демократическая управляемость, дефицит власти, кризис демократии, слабое правительство, управление, управление государством.

**WEAK GOVERNMENT: AN ATTEMPT TO IDENTIFY IT  
IN THE CONTEXT OF THE CRISIS REALITY OF DEMOCRACY**

*The article is devoted to the problem of governmental weakness which is an integral part of political and administrative discourse. The chosen problem consideration focuses on identifying the characteristic features of the weak government, which are clearly articulated in the context of the democratic crisis.*

**Key words:** state, governability of democracy, power shortage, crisis of democracy, weak government, governance state, administration.