

О. М. СТОЙКО

## НЕВИБОРНІ ОРГАНИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ВИКЛИК ТРАДИЦІЙНИМ ПІДХОДАМ ДО ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ\*

*Розглянуто причини зростання популярності невиборних органів публічної влади; визначено особливості механізмів притягнення їх до політичної відповідальності в умовах представницької демократії.*

**Ключові слова:** політична відповідальність, виконавча влада, невиборні органи, Нове публічне управління.

*Rассмотрены причины увеличения популярности невыборных органов публичной власти; определены особенности механизмов привлечения их к политической ответственности в условиях представительской демократии.*

**Ключевые слова:** политическая ответственность, исполнительная власть, невыборные органы, Новое публичное управление.

*The reasons of rising popularity unelected bodies in public administration are considered. The special requirements to mechanisms of their political responsibility in the frame of the representative democracy are defined.*

**Key words:** political responsibility, executive power, unelected bodies, New public management.

Сучасну систему публічної влади важко уявити без наявності спеціальних органів, які формуються без використання виборчих механізмів і здійснюють регулювання важливих сфер діяльності держави. Поява таких органів є світовою тенденцією, що не залежить від форми державного устрою чи політичного режиму і змушує по-новому підійти до питання відповідальності органів державної влади.

Широке розповсюдження невиборних органів у системі управління державою зумовлена низкою чинників, серед яких виділимо три основних. По-перше, це збільшення вимог до сучасної держави, яка змушена втручатися у вузькоспеціалізовані сфери, регулювання яких вимагає наявності спеціальних знань і навичок, якими не завжди володіють державні службовці. Зростання залежності від експертів в управлінні соціальними процесами є закономірним наслідком збільшення їх диференціації та спеціалізації. По-друге, це намагання держави максимізувати ефективність діяльності своїх управлінських органів шляхом запозичення методів і підходів приватного сектору. Найбільш яскраво це виразилося у процесі реалізації концепції Нового публічного управління, що пропонувала передати реалізацію низки державних функцій приватним підприємствам, наслідком чого стало створення квазі-урядових агентств (у Великобританії вони набули форми next step agencies). По-третє, це поглиблення глобалізаційних процесів, що виявляється у створенні наднаціональних об'єднань (Європейський Союз) і міжнародних організацій (Світова організація торгівлі). Членство у них передбачає створення невиборних органів, що слідкують за дотриманням державою вимог членства та представляють її інтереси в ході прийняття рішень.

Найбільш розповсюдженим невиборним органом є центральний банк. Хоча його голова, як правило, призначається спільно представниками виконавчої і законодавчої влади, і є відповідальним перед ними, однак сам центральний банк

володіє значним ступенем автономії і відіграє значну роль в економічному житті держави. Зокрема, саме центральні банки визначають доступність кредитів, шляхом встановлення валютного курсу стимулюють експортну чи імпортну діяльність тощо<sup>1</sup>. Їх значення особливо зростає у періоди фінансових криз, адже, як правило, саме вони виходять із пропозиціями щодо необхідності державної підтримки окремих фінансових установ, а у разі прийняття позитивного рішення займаються її розподілом, контролем за використанням виділених коштів. Так у 2009 році Україна направила на фінансове оздоровлення вітчизняної банківської системи 99 млрд грн, або 10,4% свого ВВП 2008 року. На такий інструмент рефінансування, як «кредити, видані під програми фінансового оздоровлення», Національний банк України виділив 48 млрд грн та додатково 19,5–19,7 млрд грн (за оцінками аналітиків), які пішли на рекапіталізацію комерційних банків (Родовід Банк, Укр-газбанк, Київ і Укресімбанк). Тут доцільно згадати результати порівняльного аналізу останніх фінансових криз, здійсненого Г. Розасом<sup>2</sup>. На його думку, вирішальне значення у прийнятті програми виходу із кризи має політичний режим. В умовах кризи впливові фінансові актори вимагають від держави захистити свої активи. Відповідно, за авторитарних режимів чиновники практично беззахисні перед такими вимогами, в той час як у демократичних країнах обрані чиновники повинні зіставляти ці вимоги з інтересами своїх виборців, які одночасно є і платниками податків. В результаті, порівняно з авторитарним, демократичний режим є більш стійким до витрачання державних коштів на компенсацію втрат фінансистів.

Небезпека зловживання владою невиборних органів, на нашу думку, зумовлюється двома чинниками. По-перше, це домінування приватних інтересів у ході прийняття рішень таким органом (створення сприятливих умов для окремих гравців чи додаткових бар'єрів новим суб'єктам). По-друге, це політичний тиск з боку керівництва державою з метою штучного зниження вартості послуг населення, надання яких регулюється невиборним органом. Реалізація популістських гасел уряду напередодні виборів може бути реалізована за рахунок коштів, необхідних для розвитку інфраструктури певної галузі.

Традиційні механізми демократичного контролю не відповідають сучасним реаліям, що сформувалися у системі публічного управління. Традиційна теорія вважає, що ключовим елементом державної влади є виборні органи. Виходячи з положень класичної демократії, для легітимації своїх дій уряд повинен заручитися підтримкою громадян, що має місце в ході виборів до законодавчого органу. Однак такий механізм втрачає свій сенс, коли йдеться про делегування і децентралізацію представницькими органами своїх повноважень. Прихильники традиційної моделі вказують на можливість застосування у такій ситуації механізму парламентської відповідальності уряду, який покликаний гарантувати, що повноваження уряду здійснюються у рамках відповідних політичних інститутів.

Однак насправді такий підхід є радше правовою фікцією, пропонуючи лише ілюзорний захист від можливого зловживання владою. Згідно з ним керівники центральних органів виконавчої влади є відповідальними перед парламентом, тобто існують певні законодавчі механізми контролю за виконавчою гілкою влади. Таким чином визнається необхідність делегованого характеру сучасного апарату виконавчої влади. Однак в сучасних умовах такий підхід має два основних недоліки. Насамперед надмірне зростання управлінських функцій держави робить практично неможливим для міністрів належним чином наглядати за діями своїх

підлеглих. Міністри все більше залучаються до прийняття найбільш важливих рішень і, відповідно, більшість із своїх завдань вони делегують підлеглим державним службовцям. Крім того, тенденція до приватизації у державному секторі ще більше зменшила можливість членів уряду впливати на низку соціально-економічних процесів. Приватизація і передача низки державних функцій приватному сектору означає, що управлінські рішення регулярно приймаються без будь-якої участі відповідного міністра. Більше того, тенденція до створення нових автономних організацій дає змогу міністрові «несучи загально політичну відповідальність перекладати відповідальність за операційну роботу на виконавчі агентства»<sup>3</sup>, що ще більше нівелює механізм відповідальності в управлінській сфері.

Небезпека щодо таких агентств полягає в тому, що формуватиметься «бюрократичний бермудський трикутник», у якому зникне відповідальність як міністрів, так і високопосадових чиновників, що займаються важливими питаннями. У зв'язку з таким низьким рівнем залучення міністрів до поточної роботи та низьким ступенем відповідальності за неї, цілком очевидно, що захист, пропонується принципом парламентської відповідальності, є зовсім недостатнім.

В Україні, окрім Національного банку України, до невиборних органів можна віднести низку національних комісій. До комісій, що здійснюють державне регулювання належать:

- Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (НКРЕ), яка займається регулюванням діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, у сферах електроенергетики, тепlopостачання в частині діяльності з виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях, теплоелектростанціях, атомних електростанціях і когенераційних установках та установках із використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії, на ринках природного газу, нафтового (попутного) газу, газу (метану) вугільних родовищ та газу сланцевих товщ, нафти та нафтопродуктів; здійснює ліцензування господарської діяльності у сферах електроенергетики, тепlopостачання та нафтогазовому комплексі тощо;

- Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, зокрема у сфері телекомунікацій, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку, здійснює повноваження органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду (контролю);

- Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку утворена з метою комплексного правового регулювання відносин, що виникають на ринку цінних паперів, забезпечення захисту інтересів громадян України та держави, запобігання зловживанням та порушенням у цій сфері.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг»<sup>4</sup> запроваджено єдиний підхід до регулювання порядку їх формування та діяльності як державних колегіальних органів. Зокрема, встановлено однакові для всіх комісій:

1) статус – національна комісія (державний колегіальний орган), що здійснює державне регулювання у відповідній сфері, підпорядкований президенту та підзвітний Верховній Раді;

2) кількісний склад – голова національної комісії та шість членів національної комісії;

3) порядок призначення – Голова та члени комісії призначаються і звільня-

ються з посад президентом України шляхом видання відповідного указу.

Закон містить положення про вимоги до члена національної комісії, підстави та обставини, за яких член національної комісії може бути звільнений з посади. У статутах цих органів зазначено, що вони підпорядковані президенту України і підзвітні Верховній Раді України, є юридичною особою, що має самостійний баланс, рахунки в органах Державної казначейської служби України, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням.

Отже, українські невиборні органи представлені національними комісіями, що здійснюють регулювання соціально «чутливих» сфер (встановлюють тарифи на зв'язок, житлово-комунальні послуги, енергоресурси) і значною мірою залежать від Президента (який одноосібно визначає їх персональний склад, затверджує положення про їх діяльність і за Конституцією виведений за рамки системи виконавчої влади), а не уряду. Відповідно, Верховна Рада не може здійснювати контроль за їх діяльністю із застосуванням механізму парламентської відповідальності уряду, а законодавство не містить механізмів, які зобов'язували б Президента вживати заходів щодо національних комісій за зверненням Верховної Ради. Така ситуація вимагає вироблення нових підходів до розуміння відповідальності органів державної влади, запровадження нових механізмів контролю за діяльністю невиборних органів для гарантування їх ефективної діяльності на користь загальнодержавних, а не приватних інтересів.

1. *Quintyn M.* Independent agencies: more than a cheap copy of independent central banks? // *Constitutional Political Economy*. – 2009. – № 3-4. – P. 267-295. 2. *Rosas G.* Curbing bailouts: Bank crises and democratic accountability in comparative perspective. – Michigan : University of Michigan Press, 2009. 3. *Austin R.* Administrative law's reaction to the changing concepts of public service /In Leyland P., Woods T. *Administrative law facing the future*. – L.: Blackstone Press, 1997. – P. 14. 4. *Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг»* № 3610-VI від 07.07.2011 р. // *Голос України*. – 2011. – 6 серпня.