

5. Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

6. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : [монографія] / Л. Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.

7. Приходченко Л. Л. Концептуальні підходи до оцінювання ефективності органів публічної влади / Л. Приходченко // Управління сучасним містом. – 2008. – № 1–4/1–12 (29–32). – С. 4–13.

8. Barbbour G. Measuring local government productivity / G. Barbbour // Municipal yearbook. – 1975. – P. 28–42.

УДК 341.17ЄС

Володимир Стрельцов

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АЛГОРИТМІЗАЦІЇ ДЕМОКРАТІЇ В ЄС

У статті запропоновано алгоритм реалізації демократії в ЄС, визначено його складові та на їх основі визначено можливий напрямок розвитку системи управління в ЄС. Існуючий дуалізм щодо артикуляції інтересів в подальшому позначається на легітимізації програм та політичній відповідальності. Основним недоліком існуючої моделі демократії в наднаціональному утворенні є недостатній наголос на політичній відповідальності та можливостях щодо усунення суб'єктів політики, що не задовольняють інтереси суспільства.

Ключові слова: громадяни, держави, інституції ЄС, система управління, відповідальність, стримування та противаги, демократичне врядування, дефіцит демократії, дефіцит ідентичності, легітимність, Лісабонський договір.

Євроінтеграційні прагнення України залишалися та залишатимуться на порядку денному провідних політичних сил держави завдяки підтримці більшості громадян. Однак, в українському політикумі поступово відбувається зміна парадигми від остаточного європейського вибору до спільного європейського будівництва. Тому, як наголошує А. Єрмолаєв, в плані самоідентифікації це має бути парадигма невід'ємності [1]. З іншого боку, існує нагальна потреба модернізації політичних та соціально-економічних інститутів нашої держави, і певним дороговказом на цьому шляху є Копенгагенська та Мадридська критерії. Вони встановили вхідний політичний, економічний, правовий та інституційний бар'єри для претендентів на вступ до ЄС. Але не можна не зважати на ментальні чинники входження до клубу європейських демократій. На думку класиків теорії політичної культури Г. Алмонда, Г. Екстейна та ін., «глибокі ціннісні та нормативні прихильності є багато тривкішими і змінюються тільки дуже повільно у відповідь на вагомий історичний досвід та інституційні зміни» [1, с. 144], причому «переорієнтація завжди дістається важко» [7]. Ж. Бреквелл наголошує саме на «відсутності» ідентичності ЄС («emptiness» of EU identity) [8]. Навіть серед країн-членів ЄС та самим ЄС спостерігається «когнітивний дисонанс» щодо розуміння демократії, оскільки вони мають достатньо різні політичні традиції та демократичні траєкторії. Тому пошук спільних точок дотику та контрастних від-

мінностей у розумінні поняття «демократії», що виходить за рамки формального аналізу європейських національних демократій, з метою облаштування спільного європейського дому є вельми актуальним. Україна у цьому процесі є тим вузлом або містком, на зразок Великобританії (трансатлантичний зв'язок), Сінгапуру (транспасифічний зв'язок), який пов'язує європейський та євразійський простори, що має пропонувати свої підходи до більш комфортної співпраці.

Не тільки серед політиків, але й серед науковців немає одностайності щодо причин, чинників та факторів недосконалості функціонування наднаціональних утворень та міжнародних організацій. Багатох закордонних та вітчизняних науковців турбують ці проблеми. У суспільно-політичному дискурсі проблема дефіциту демократії, що почала розглядатися у другій половині 80-х років, є основним наріжним каменем у цій царині. Однак не всі дослідники процесів європейської інтеграції сприймають ці аргументи. Так, Маджоне наголошує на тому, що ЄС не можна розглядати, використовуючи підходи, що застосовуються при дослідженні національних демократій. При цьому, він наводить аргументи на користь того, що корені цього дефіциту знаходяться у проблематичності конвертувати більшість голосів виборців на вході у політичну інтеграцію на виході. До того ж, європейські політичні еліти просувають стратегію політичної інтеграції, базуючись на досягненні економічної інтеграції, хоча ЄС втрачає позиції серед основних міжнародних конкурентів, не дивлячись на амбіційні проекти із створення єдиного ринку та Економічного та монетарного союзу [11]. Відповідно, можна говорити про дефіцит легітимності та ефективності, однак на часі більш серйозна причина – «дефіцит ідентичності». Практично всі дослідники одностайні, що якщо на попередніх стадіях євробудівництва була лише потрібна згода виборців, то зараз цього не достатньо, потрібна більш активна участь громадян для культивування спільної європейської ідентичності, політичних та соціальних інститутів.

Проте, практично відсутні комплексні дослідження алгоритму реалізації демократії в ЄС та наскільки країни-сусіди мають його дотримуватися.

Метою статті є виокремлення складових алгоритму реалізації демократії в ЄС.

Не зовсім коректно шукати шляхи демократизації ЄС, спираючись на аналіз національної практики. Тим не менш, він збагачує дискусію про європейську демократію, в основному в двох площинах: по-перше, вона сприяє формуванню більш реалістичної і критичної картини того, як працює демократія на національному рівні, забезпечуючи тим самим більш адекватні критерії для оцінки механізмів функціонування ЄС, ніж ідеальні уявлення про демократію; по-друге, це визначення спрощених припущень про умови, що сприяють розвитку демократії. Різні організаційні конфігурації та демократичні практики сприяють обговоренню того, яким чином і за яких умов ЄС може демократизуватися та відійти від існуючої одностайної схеми. Однак, дискусія про демократизацію ЄС, до сих пір не повною мірою використовувала ті уроки, які можна отримати з порівняльного вивчення демократії.

Тож спробуємо на науково-теоретичному рівні розібратися, як має працювати «ідеальна» демократія та в чому полягають теоретичні недосконалості діяльності ЄС та їх наслідків як для країн-членів, так і країн-сусідів ЄС.

Починаючи з визначення демократії Авраамом Лінкольном: «...це урядування народу, яке здійснює народ і в інтересах народу» [2, с. 59] та Адамом Шеворським: «...це визначеність процедур за невизначеності результату» [2, с. 70], Філіп Шміттер та Тері Карл додають ще кілька важливих рис: «сучасна політична демократія – це система врядування, за якої керівники підзвітні (відповідальні) за свої дії в державній сфері громадянам, що діють опосередковано завдяки конкуренції і співпраці своїх обраних представників» [5, с. 80]. Таким чином, демократія мусить характеризуватися наступними обов'язковими рисами:

постановка проблеми

мета

вигляд основного матеріалу

- влада належить народу (абсолютній більшості дорослих громадян країни з окремими обмеженнями, що встановлюються винятково судом у відповідності до норм законів, наприклад, щодо недієздатних чи осуджених);
- народ реалізує свою владу опосередковано через представників (причому за Р. Далем, вільні вибори мають відбуватися досить часто) [20, с. 69];
- як передача влади народом до своїх обранців, так і їх діяльність у державній сфері відбуваються за жорстко прописаними процедурами (на процедурному характері демократії наголошують також Дж. Сарторі, Р. Даль, Х. Лінц та інші класики демократичної теорії);
- кінцевою метою демократичного урядування має бути реалізація інтересів більшості населення країни (реалізація передвиборчих обіцянок);
- демократична система має забезпечувати підзвітність і відповідальність народних обранців (можливості усунення громадянами тих своїх представників, що виконують покладені на них функції).

Однак, слід враховувати і співвідношення наднаціональної та міжурядової форм управління. У цьому співвідношенні відбувається винятково тісна взаємодія урядів держав-членів та інституцій ЄС, а вплив інших акторів, зокрема, субнаціональних, недержавних або транснаціональних – є другорядним або доповнюючим. На підставі цих визначень спробуємо синтезувати алгоритм реалізації демократії в ЄС як «ідеальний» механізм реалізації інтересів, прав та суверенітету народу (див. рис. 1).

Народ, як носій суверенітету (вищої влади в державі), прагне розпорядитися ним задля реалізації своїх інтересів/потреб. Однак в сучасному світі це здійснити безпосередньо народу неможливо як через просторово-часові обмеження, так і через безкінечне різноманіття інтересів громадян. В той же час, втрата державою суверенітету відбувається через його делегування, коли «втрачена» частина цього суверенітету передається наддержавному, субдержавному, міждержавному актору, в нашому випадку – інституції ЄС для вирішення породжених глобалізацією проблем європейського континенту.

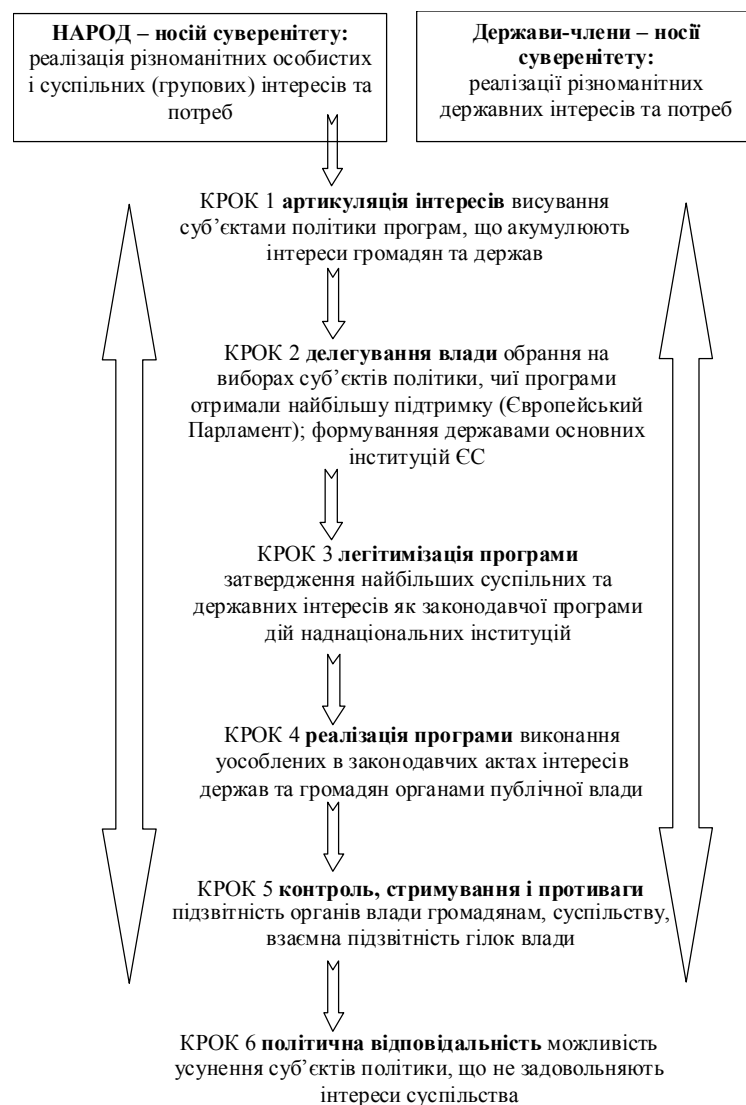


Рис. 1. Алгоритм реалізації демократії в ЄС

Отже, першим кроком (процедурою) демократії є артикуляція інтересів: політичні партії, окремі політики, громадські лідери акумулюють ті або інші суспільні інтереси та виступають виразниками і провідниками цих інтересів, об'єднують у політичні (виборчі) програми. Інтереси можуть визрівати «вниз» і підхоплюватися політиками, а можуть і актуалізуватися (нав'язуватися) ними суспільству [3, с. 62].

В умовах чесної конкуренції між політичними акторами, що у своїх програмах зобов'язалися обстоювати проголошені цінності, і відбувається вибір найважливіших суспільних інтересів (політичних програм) шляхом *делегування влади* громадянами своїм представникам у процесі регулярних виборів до Європейського Парламенту. Національні уряди ж є монополістами і рівноправними акторами, що делегують вла-

ду решті інституцій ЄС. Тим більше, що у форматі міжурядової співпраці думка громадян не є вирішальним чинником при ухваленні домовленостей. Це є другим кроком демократії.

Наступною процедурою слід визнати легітимізацію політичної програми, що здобула найбільшу підтримку громадян на виборах.

Вона є легітимною, якщо всі індивіди задоволені розподілом права голосування серед інших індивідів, при цьому такий розподіл має базуватися на засадах паритетності. Рівний розподіл влади між громадянами є природним принципом легітимності. Але що в себе вміщує поняття «громадянин»? В ЄС є дві відповіді: держави та населення. ЄС представляє об'єднання держав, звідси виходить, що кожна держава є громадянином і повинна мати рівні права для голосування. Але в той же час ЄС є союзом осіб, що проживають на цій території, які теж є громадянами і можуть користуватися рівними правами для голосування. Ця дилема робить неможливим застосування засади паритетності у спрощеному вигляді.

Як наголошувалося деякими філософами, демократія є тиранією більшості. Для пом'якшення цього тиранічного присмаку, демократія повинна мати механізм, який би захищав права та бажання меншості. Тому багато держав впровадили механізми, що непропорційно розподіляють владні повноваження на користь меншості. Наприклад, паритетність розподілу кількості голосів на одну особу дає Німеччині перевагу над Ірландією майже в 20 разів, а розподіл на країну-члена дає Люксембургу в 180 разів більше влади на душу населення, ніж Німеччині.

«Справедливий» розподіл владних повноважень в союзі держав є доволі тривіальним, кожна держава має мати 1/27 владних повноважень. З погляду союзу людей, владні повноваження мають також бути розподілені однаково, не дивлячись на національність та гендер. Відповідно правила голосування, встановлені Ніццьким договором, надають перевагу другому погляду (зростає відносна вага голосів найбільших за кількістю населення країн), тобто рівному розподілу владних повноважень серед населення. Лісабонський договір спричинив менший вплив на зменшення питомої ваги голосів деяких країн, і в першу чергу зміцнив позиції Німеччини та держав-членів ЄС з населенням меншим, ніж середнього розміру європейське місто.

Четвертий крок демократії полягає у практичній *реалізації політичної програми* як закону та завдань для органів публічної влади у відповідності до програми дій Європейської Комісії та затвердженого бюджету ЄС.

Забезпечення реалізації покладених завдань вимагає системи ефективного *поточного контролю* (підзвітності), що є наступним кроком демократії. Причому за демократичних процедур такий контроль має багатоступеневий і різнорівневий характер: у структурі політичного режиму – це система стримування та протизваг, у державному управлінні – безпосередня підзвітність нижчих органів вищим, у політичній системі суспільства – різноманітні форми громадської участі в ухваленні політичних рішень та громадського контролю за діяльністю органів влади [3, с. 63].

Нарешті, останній крок демократії реалізується в інституті *політичної відповідальності*, коли суб'єкт державного управління (політик, партія, блок, представник уряду) за умови ефективного виконання наданих народом та національними урядами повноважень з реалізації суспільних інтересів і надалі залишається при владі або ж втрачає владу, якою не зміг ефективно розпорядитися і не задовольнив сподівання суспільства.

Слід наголосити, що практично всі основоположні процедури демократії закріплено в консолідованій версії Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС. Вимога артикуляції інтересів громадян, суспільства та держав є змістом, зокрема, ст. 2, 3 та 6, верховенство влади народу та делегування влади громадянами та національними урядами до суб'єктів політики передбачено ст. 10 та 11, легітимізація програми, що отримала підтримку більшості – частково у розділі II Договору про функціонування ЄС, виконання – розділ

I Договору про функціонування ЄС, система суспільного контролю, стримування та протизваг закріплена у розділі III Договору про ЄС, принцип політичної відповідальності – частково у частині VII Договору про функціонування ЄС.

Поступове створення єдиної європейської держави зі всіма атрибутами, притаманними сучасній країні, передбачає демократизацію системи управління ЄС. Разом з тим, прийняття Лісабонського договору мало під собою певне підґрунтя, яке базується на вирішенні проблеми дефіциту демократії в ЄС, що почала розглядатися в наукових публікаціях у другій половині 80-х років. Науковці, урядовці, представники засобів масової інформації виділяють п'ять основних чинників, які визначають (або характеризують) це поняття.

1. Збільшення повноважень виконавчої влади та зменшення парламентського впливу. Переважна більшість рішень в ЄС приймається за поданням (за ініціативою) Європейської Комісії та міністрів держав-членів, представлених в Раді Міністрів. Це означає одночасне зменшення ролі національних парламентів в урядуванні, і як наслідок євробюрократи можуть ігнорувати їх позицію при прийнятті рішень в Брюсселі Радою Міністрів [16, 12].

2. Позиція Європейського парламенту занадто слабка. Підвищення ролі Європейського парламенту не було підкріплено збільшенням контрольних повноважень національних парламентів. Рада Міністрів займає домінуючі позиції у порівнянні з Європейським парламентом у сфері ухвалення законодавства та прийняття бюджету. Однак, громадяни ЄС не мають безпосереднього зв'язку з європейськими парламентарями на відміну від народних обранців у своїх державах-членах, на яких виборці мають певні засоби впливу [14].

3. Нерозвиненість механізмів здійснення загальноєвропейського вибору. Вплив громадян ЄС на формування політики значно обмежений, особливо там, де ЄС має виключні повноваження, окрім питання референдумів отримання щодо набуття членства або перегляду установчих договорів. Вибори в державах-членах переважно зосереджені на національних питаннях і партії намагаються загальноєвропейські питання виключити із своїх передвиборчих програм. При цьому вибори до Європейського парламенту розглядаються партіями та засобами масової інформації як проміжні у національному контексті, які надають уявлення про ступінь підтримки суб'єктів виборчого процесу у державі-члені [18].

4. ЄС є наднаціональним утворенням. Громадяни не досить добре розуміють механізми функціонування ЄС. Європейська комісія начебто є квазі-виконавчим органом влади, але обирається через специфічну процедуру, а не прямим волевиявленням громадян або парламентом. Рада міністрів має значну частину повноважень у сфері прийняття законодавства. Функціонування Європейського парламенту подекуди ускладнюється багатомовною природою дебатів, а процес вироблення політики є скоріше технократичним, аніж політичним [17].

5. Дрейф політик. В результаті впливу вищезазначених факторів ЄС виробляє політику, що іноді не підтримується більшістю громадян у багатьох державах-членах. Наприклад, неоліберальні рамки запровадження єдиного ринку, монетаристський підхід до створення Економічного та валютного союзу або надання значних субсидій сільгоспвиробникам в рамках Спільної сільськогосподарської політики [17].

Однак, як наголошувалося, не всіма дослідниками процесів європейської інтеграції сприймаються ці аргументи. Так, Моравчик та Маджоне наголошують на тому, що національні уряди у політичному сенсі є безпосередньо відповідальними перед європейськими виборцями [13, 15]. При цьому, вони наводять аргументи на користь того, що ефективні реалізації деяких регуляторних політик заважатиме демократична конкуренція або відкритість політичного процесу в ЄС.

Хоча ЄС за існуючими ознаками важко віднести до демократичної системи врядування, вона насправді є такою. Європейці, висловлюючи на національних виборах свої уподобання, обирають парламентарів, які контролюють виконавчу гілку влади на національному рівні. В той же час урядовці, під-

контрольні національним парламентам, представляють інтереси країни в Брюсселі та вирішують питання формування виконавчих органів ЄС. Таким чином, вибори до Європейського Парламенту є продуктом національних парламентських виборів. Для пересічного виборця практично немає сенсу голосувати за програми партій, які презентують питання порядку денного ЄС, а не внутрішні проблеми країни-члена.

Однак політичні наслідки такого опосередкованого представництва інтересів громадян в цілому є дуже непоганими. Виборці мають непрямі інструменти впливу на політики ЄС через національні вибори, а також все частіше стали використовуватися референдуми для корегування дій національних урядовців на європейському рівні. Тільки за останні п'ять років їх проведено більше 20 у порівнянні до 26 референдумів за попередні 30 років. Вже стало традицією, що під час виборів до Європейського Парламенту проходять опозиційні партії, тим самим створюючи в ЄС ефект «розподіленого врядування», яке вже стало нормою. Внаслідок цього жодна політична більшість не може домінувати у процесі вироблення політики.

В існуючій системі європейські еліти мають невелике коло ініціатив щодо вирішення фундаментальних проблем Європи: структурні економічні реформи, місце ЄС у світі та вирішення проблем багатоклітинного суспільства.

З огляду на те, що вплив держав зменшується пропорційно із зростанням ролі Європейського Парламенту та підконтрольності йому Європейської Комісії, можна зробити припущення, що національні уряди не зовсім зацікавлені у проведенні реформ і врівноваженні позицій громадян та держав у наднаціональних інституціях. Відповідно подальший розвиток системи управління ЄС базуватиметься на міждержавній співпраці, оскільки в такому форматі участь громадськості є обмеженою, а рішення, що приймаються, щонайменше не зменшуватимуть роль національних урядів в процесі розбудови ЄС.

Разом з тим, тиск з боку виборців та їх невдоволення рішеннями, що приймаються на європейському рівні, можуть поставити під загрозу сам факт подальшого функціонування ЄС. Це спонукатиме політиків до проведення більш радикальних реформ, що перетворять ЄС у більш конкурентоздатну модель демократії, і чіткої ідентифікації для пересічного виборця потенційних коштів подальшого євробудівництва. Але до цього часу для громадян ЄС є вигідною позиція скептичного відношення до процесів європейської інтеграції, а як наслідок невисокий інтерес до виборів у Європейський Парламент.

Подальшим напрямом досліджень може бути вплив дефіциту демократії на країни-сусіди ЄС в залежності від ступеня їх співпраці з інституціями ЄС.

Література.

1. Європейська інтеграція України: поточна ситуація, завдання та пріоритети державної політики: мат. засідання «круглого столу» / за заг. ред. О. В. Снігир. – К.: НІСД, 2010. – 64 с.
2. Проблеми модернізації політичних систем сучасності: [Монографія] / І. Панов (кер. авт. кол.), Л. М. Герасіна О. Г. Данильян та ін.; За заг. ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна – Х.: Право, – 2008. – 320 с.
3. Радченко О. Алгоритм демократії: теоретичні передумови конституційної кризи політичного режиму в Україні / О. В. Радченко // Теорія та практика державного управління : Зб. наук. пр. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – Вип. 1 (16). – 412 с. – С. 59–66.
4. Радченко О. Влада і вибори: інституційна взаємодія в демократичному суспільстві: [монографія]. / О. В. Радченко – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – 244 с.
5. Шміттер Ф. Більш ліберальна, доліберальна чи постліберальна? // Демократія: Антологія / Філіпп К. Шміттер / упоряд. О. Проценко) – К.: Смолоскип, 2005. – С. 207–214.
6. Almond G. A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science. / G. A. Almond – Newbury Park, Calif.: Sage, 1990.
7. Almond G. A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science. / G. A. Almond – Newbury Park, Calif.: Sage, 1990.

8. Breakwell, Glynis M. (2004) 'Identity change in the context of the growing influence of European Union institutions', pp. 25–39 in Hermann, Richard K., Thomas Riise and Marilyn B. Brewer (eds.) (2004) Transnational Identities. Becoming European in the EU. Lanham, MD: Rowan and Littlefield Publishers.

9. Caplan B. D. Міф Рационального Выборца. / Bryan D. Caplan, The Myth of the Rational Voter: Why Democracies Choose Bad Policies – Princeton: Princeton University Press, 2007.

10. Eisenstadt S. Tradition, Change and Modernity. / S. Eisenstadt – N.Y.: Wiley, 1973.

11. Giandomenico Majone Transaction-cost efficiency and the democratic deficit Journal of European Public Policy, Volume 17, Issue 2 March 2010, pages 150–175.

12. Hix, S. Euroscepticism as Anti-Centralisation: A Rational Choice Institutional Perspective. European Union Politics. – №8 (1). – 2007. – P. 131–150.

13. Majone, G. From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. Journal of Public Policy. – № 17 (2). – 1998. – P. 139–167.

14. Marks, G, Wilson, C. and Ray, L. National Political Parties and European Integration American Journal of Political Science. - № 46 (3). – 2002. – P. 585–594.

15. Moravcsik, A. In Defence of the «Democratic Deficit»: Reassessing the Legitimacy of the European Union. Journal of Common Market Studies. - № 40 (4). – 2002. – P. 603–634.

16. Raunio, T. and Hix, S. Backbenchers Learn to fight back: European Integration and Parliamentary Government. West European Politics. – № 23 (4). – 2000. – P. 142–168.

17. Scharpf, F.W. Economic Integration, Democracy and the Welfare State. Journal of European Public Policy. – № 4 (1). – 1997. – P. 18–36.

18. Wallace, W. and Smith, J. Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent. West European Politics. – № 18 (3). – 1995. – P. 137–157.

19. Weiler, J. H. H., Haltern, U.R. and Mayer F. European Democracy and its Critique. West European Politics. – № 18 (3). – 1995. – P. 4–39.

20. Даль Р. О демократии / Роберт Даль / [Пер. с англ.] – М.: Аспект Пресс, 2000. – 204 с.

УДК 323.39

Інна Сурай

ЕЛІТА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ПОГЛЯД ІЗ ДАВНИНИ

У статті розглянуто погляди мислителів давнини (до н. е. - початок нової ери) на якісні характеристики лідерів, еліт та способи їх забезпечення (формування). Акцентовано увагу на тих моментах, що є актуальними для сьогодення.

Ключові слова: еліта в державному управлінні, знання, моральні якості, підготовка, самовдосконалення.

Століттями життя більшості людей виявлялося залежним від рішень, які приймає невелика за кількістю група осіб, що має владу. Питання ролі, місця, місії, якісних характеристик, відбору та формування еліт в державному управлінні залишаються актуальними і сьогодні.

Підтвердженням цьому є розпорядження Президента України «Про робочу групу з підготовки пропозицій щодо утворення та формування Президентського кадрового резерву „Нова еліта нації”» від 9 липня 2010 р. [2] та Указ

© Сурай І.Г., 2010.