

Інна Сурай

професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
НАДУ при Президентіві України, д.держ. упр., с.н.с., доцент

ЕЛІТИЗАЦІЯ СУЧАСНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

У статті висвітлено особливості сучасного парламентаризму та обґрунтовано необхідність його елітизації. Розкрито взаємозв'язок парламентаризму, демократії, демократичного елітизму. Наведено низку авторських визначень: еліта в державному управлінні, формування еліти в державному управлінні, розвиток еліти в державному управлінні; демократичні компетентності.

Ключові слова: парламентаризм, демократія, демократичний елітизм, еліта в державному управлінні, політична еліта, елітизація.

Inna Suray

ELITIZATION OF MODERN PARLIAMENTARY

The current period is characterized by a progressive consolidation of parliamentary as democratic system for managing the society. The institute of parliamentary is a key element in modern political systems: the degree of democratization of society depends on the level of parliamentary development.

Scientifically proved proposals aimed at resolving issues of modern parliamentary and are important for Ukraine. Moreover, it concerns the elitization of modern parliamentary.

The analysis of recent research and publications has demonstrated that the issues of formation of modern parliamentary and the process of its elitization are insufficient investigated. The study provided in the article was grounded on researches by: A.Kolodiy, Yu.Shemshuchenko, M.Holovaty and O.Antonyuk, M.S'yedina, L.Fild, J.Higley, T. Dye, H. Zeigler and other scientists. Paper objective is to prove the necessity of elitization in modern parliamentary.

The modern parliamentary is a multifaceted phenomenon with a complex internal structure consisting of interconnected elements. Parliamentary has representative character in managing the society; the parliament - the main formal legitimate structure of community representation.

The modern parliamentary is characterized by active involving all citizens in managing the state affairs according to democratic norms. Also, the feature of parliamentary is publicity protected by freedom of speech, freedom of assembly and parliamentary immunity. In addition the citizens have access to all information about parliament activity. Public discussion of arguments and counterarguments, public debates and public discussions are the essence of parliamentary. Moreover, legal and political culture, responsibilities of powers and the system of motivation and balance in all its branches are important.

The features of modern parliamentary show the requirement for certain democratic and civil competences performed by as ordinary citizens as elites. These features are respect for diversity, pluralism, tolerance, teambuilding, ability to compromise, empathy, respect, dignity, responsibility etc.

Parliamentary is based on the democratic principles. In our opinion, mentioned above requirements meet the modern concepts of democratic governance («Good Governance»). These concepts are implemented by democratic countries - world leaders as the most progressive model of society.

The role of elite is very important for development of democratic parliamentary. It should be said about long debate on the relationship between elites and democracy, elitist and democratic government as an integral part of all elite concepts. But in the latest years of XX century the elitist paradigm has become more popular and its followers recognize the relationship between elites and democracy but they justify their mutual complementarity and conditionality.

Due to categorical analysis of «elite» in science of public administration, philosophy, sociology, political science, psychology and literature, the author succeeded to determine the definition of «elite in public administration». Political positions (political leaders) on the national level and representative positions (elected) on the level of local government (territorial level) are singled out in the classification of elites. In this case, the definition of «elite in public administration» is determined and the following main theoretical approaches are named: stratification, altimetry, axiological, and monistic. This vision is conceptually close to the theories of democratic elitism (or elitist democracy).

Nowadays, it is important for Ukraine not to object elite but to form it purposefully according to the certain requirements for making strategic decisions for society, professional and civic competences and value standards.

Thus, the elitization of modern parliamentary indicates the possibility of a harmonious combination of modern theories of parliamentary, democracy, elitism, and practices of managing the societies due to their synthesis.

The elitization provides elite manifestation of personality traits. That kind of individuals can be elected as members of the parliament, local government and other political positions, including the Cabinet members.

Political elite qualities can be presented in the following main groups: ethical, professional, business and personal. They are closely connected together and with values.

The process of elitization includes the formation and development of elite qualities. Elitization requires non-stop personal development. The development of elites in public administration should be purposeful (focused on the efficiency of public administration) as to form the necessary qualities in elite representatives and prevent regression or crisis.

Further researches should be related to the development of elitization tools of modern parliamentary.

В статье отображены особенности современного парламентаризма и обоснована необходимость его элитизации. Раскрыта связь парламентаризма, демократии, демократического элитизма. Приведены некоторые авторские понятия: элита в государственном управлении, формирование элиты в государственном управлении, развитие элиты в государственном управлении, демократические компетентности.

Ключевые слова: парламентаризм, демократия, демократический элитизм, элита в государственном управлении, политическая элита, элитизация.

Постановка проблеми

Сучасний період характеризується утвердженням парламентаризму як прогресивної, демократичної системи управління суспільством. Інститут парламентаризму є ключовим елементом сучасних політичних систем: ступінь демократизації суспільства залежить від рівня розвитку парламентаризму.

Інерційність української політичної системи багато в чому пов'язана з недоліками функціонування інституту парламентаризму. Сучасна українська політична еліта на практиці також ще не демонструє спроможність ефективно керувати соціально-економічними та політичними процесами. Тому науково-обґрунтовані пропозиції, спрямовані на розв'язання проблемних питань сучасного парламентаризму, є актуальними для України. Зокрема, це стосується елітизації сучасного парламентаризму.

Малодослідженими, зокрема в Україні, залишаються питання становлення сучасного парламентаризму та його елітизації. Під час дослідження враховано напрацювання: М. Головатого і О. Антонюка [5], А. Колодій [2; 6], Ю. Шемшученка [4; 10], М. С'єдіна [9], Дж. Сарторі [7], Л. Філда і Дж. Хайлі [13], Т. Дая і Х. Цайгглера [12] та інших науковців.

Метою статті є обґрунтування необхідності елітизації сучасного парламентаризму.

Парламентаризм – широке за змістом поняття, яке охоплює і форму організації державної влади, і конкретний спосіб управління державою, і механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої та судової гілок влади, і систему взаємодії держави та суспільства [9]. Ю. Шемшученко визначає парламентаризм як систему організації й функціонування державної влади з особливою роллю парламенту та наголошує, що місце парламенту серед інших державних органів і його діяльність «визначають характер і зміст парламентаризму» [10].

У досить розгорнутому визначенні поняття парламентаризму, наведеному у політологічному енциклопедичному словнику, зазначено, що парламентаризм – це система представницьких органів влади, за якої чітко розподілені функції законодавчих і виконавчих органів і в якій вирішальну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький орган влади [4, с. 463].

Із застосуванням широкого та вузького підходів наведено визначення парламентаризму в політологічному словнику за редакцією М. Головатого та О. Антонюка. У широкому значенні парламентаризм – це система державної влади, за якої істотна роль належить народному представництву (парламенту), у вузькому значенні – це система владних відносин, за якої чітко розподілено функції законодавчих і виконавчих органів, коли провідну роль відіграє парламент як постійно чинний представницький, законодавчий і контролюючий орган влади [5, с. 563].

Слід зауважити, що сучасний парламентаризм – явище багатогранне, яке має складну внутрішню структуру,

що складається із взаємопов'язаних елементів. Парламентаризм – представницький характер управління суспільством, а парламент – основна структура народного представництва, яка є обов'язковим формальним компонентом легітимного правління [3, с. 293].

Сучасний парламентаризм характеризується участю всіх громадян в управлінні справами держави відповідно до демократичних норм. Також характерною рисою парламентаризму є публічність думок, захищена свободою слова, свободою зібрань і парламентським імунітетом. Крім вільного виразу своїх думок з будь-яких питань без остраху покарання громадяни мають отримувати інформацію про усі дії уряду. (Мовчазні громадяни – це нещастя для демократії) [3, с. 294]. Публічне обговорення аргументів і контраргументів, публічні дебати та публічні дискусії – це сутність парламентаризму. Крім того, важливими є правова та політична культура, розподіл влади та система стримування й протидія усій її гілок.

Слід зауважити, що характеристики сучасного парламентаризму свідчать про вимогу як до громадян, так і до еліти щодо відповідних громадянських демократичних компетентностей¹. Зокрема, таких як: повага до різноманітності, плюралізм, толерантність, командність, визнання необхідності йти на компроміс, емпатія, взаємоповага, відчуття власної гідності, відповідальність тощо.

Парламентаризм ґрунтується на засадах демократії². У сучасних умовах демократія, на думку А. Колодій, функціонує у двох формах: 1) як суспільне самоврядування, яке здійснюють рівноправні громадяни через безпосередню участь в обговоренні й вирішенні громадських справ шляхом досягнення згоди (консенсусу) або шляхом голосування, тобто визначення волі більшості; 2) як форма держави в сукупності таких її складових, як модель (форма) врядування, політичний режим і, частково, державно-територіальний устрій [2, с. 141–145]. Названі вище вимоги, на нашу думку, відповідають і сучасним концепціям демократичного врядування (зокрема, “Good Governance”), що запроваджуються провідними демократичними країнами світу як найбільш перспективна модель управління суспільством. Так, у Програмі розвитку ООН (UNDP, ПРООН), прийнятій у січні 1997 р., названо такі основні характерні риси Good

¹ Демократичні компетентності – це динамічна система цінностей, знань, суджень, умінь, навичок, здатностей та особистісних якостей, що у сукупності дають можливість людині ефективно діяти на принципах демократії в умовах громадянського суспільства та реалізовувати свої демократичні права і свободи, а також сприяють вільному, гармонійному розвитку особистості.

² Демократія (грец. demos – народ і cratos – влада; у буквальному перекладі з давньогрецької – «народовладдя») – спосіб здійснення влади, організації суспільства й управління суспільними справами за участю й в інтересах народу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Виклад основного матеріалу

Meta

Governance: 1) участь (Participation) – право голосу при прийнятті рішень (прямо або через інститути, що репрезентують їхні інтереси); широка участь ґрунтується на свободі асоціацій і слова; 2) влада закону (Rule of law) – правова система повинна бути справедливою та діяти однаково для всіх, особливо відносно прав людини; 3) прозорість (Transparency) – полягає у вільному потоці інформації. Процеси, установи та інформація є однаково доступними кожному; 4) відповідальність (Responsiveness) – інститути та процеси слугують усім членам суспільства; 5) орієнтація на консенсус (Consensus orientation) – справедливе управління виступає посередником між різними інтересами задля досягнення широкого суспільного консенсусу з локальних і загальнонагомих питань та процедур (policies and procedures); 6) справедливість (Equity) – усі мають однакові можливості в поліпшенні умов їхнього життя; 7) ефективність і результативність (Effectiveness and efficiency) – процеси та інститути забезпечують найкращі результати у використанні ресурсів; 8) підзвітність (Accountability) – процеси прийняття рішень в уряді, приватному секторі та організаціях громадянського суспільства підзвітні громадськості, а також акціонерам (stakeholders); 9) стратегічне бачення (Strategic vision) – лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу відносно Good Governance і людського розвитку. Це також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту (complexities), яким ця перспектива обґрунтовується [11].

У становленні парламентаризму на засадах демократії важливою, на нашу думку, є роль еліти.

Проте, слід сказати про тривалу полеміку щодо проблеми співвідношення еліти і демократії, елітарного і демократичного правління, яка є складовою частиною усіх елітарних концепцій. Оскільки еліта – панівна меншість, а їй протистоїть нееліта, тобто більшість, то виникає запитання, як же складаються взаємовідносини між елітою і неелітою, меншістю і більшістю у процесі здійснення влади. Від стародавніх часів і до наших днів в політичній теорії та практиці чітко проявляються два протилежні підходи до співвідношення елітаризму і демократії [6, с. 355]. Їх прихильники твердили про пряму протилежність і несумісність цих двох форм правління.

Абсолютизація лише позитивних ролей еліти та негативних рис демократії прийшла у суперечність зі зростанням демократичних тенденцій у світовій історії ХХ ст. Тому з 30–40-х років починається перегляд позицій елітаристів стосовно демократії. Поступово визнається, що еліта необхідна для будь-якого суспільства, зокрема й для демократичного, але за демократії еліти формуються й ведуть себе інакше. Вони толерантні до критики знизу і до позиції контролі, відкриті до їх поповнення за рахунок нееліт, готові до конкурентної боротьби за владу. Й. Шумпетер, з іменем якого пов'язують початок узгодження елітаризму і демократії, уточнив саме поняття демократії, визначивши її не як правління народу, а як уряд, який схвалюється народом [6, с. 356]. Л. Філд та Дж. Хайлі (Fild L., Higley J.) зазначають, що протягом приблизно півстоліття – з 1925 р. до 1975 р. елітарну парадигму мало розробляли, замінивши плюралізмом, який недооцінював роль еліт. Але в останній чверті ХХ століття це замінюється елітистською парадигмою, яка стає все популярнішою [13, с. 4–18] і послідовники якої не тільки допускають взаємодію еліт і демократії, але й обґрунтовують їх взаємну обумовленість і взаємодоповнюваність.

Сутність елітарної демократії (або демократичного елітизму) сформульовано у книзі американських полі-

тологів Т. Дая і Х. Цайглера (Dye T., Zeigler H.) «Іронія демократії»: демократія – це влада народу, але відповідальність за виживання демократії лежить на плечах еліт; іронія демократії: еліти повинні правити мудро, щоб влада народу вижила [12]. Як зазначає Дж. Сарторі, демократія має бути представлена селективною поліархією, поліархією на основі переваг [7, с. 86–87]. Тобто, умовою ефективного управління в плюралістичному суспільстві є рекрутування правлячих груп на основі заслуг та переваг еліти, засобом відбору (селекції) мають бути вибори.

Зазначимо, що на підставі категорійного аналізу «еліта» в науці державного управління, філософії, соціології, політології, психології та літературі нами сформульовано визначення поняття «еліта в державному управлінні» як невід'ємна і важлива частини суспільства, яка виникає в результаті його соціально-політичної диференціації, наділена офіційними повноваженнями, має право і можливість приймати управлінські рішення щодо життєдіяльності суспільства, організовувати їх впровадження, координувати діяльність усіх ключових інститутів суспільства та відповідає аксіологічному критерію елітності. При цьому, поняття «державне управління» використано в широкому розумінні [8, с. 403]. Зауважимо, що у розробленій нами класифікації еліти в державному управлінні виокремлено політичні посади (політичних діячів), які представлені на загальнодержавному рівні, та представницькі (виборні) – посади в органах місцевого самоврядування (територіальний рівень) [8, с. 404].

Також слід сказати, що нами названо такі основні теоретичні підходи до розкриття сутності й визначення поняття «еліта в державному управлінні»: стратифікаційний, альтиметричний, аксіологічний, моністичний. Стратифікаційний підхід передбачає, що підставою для стратифікації (диференціації) суспільства на елітні та позаелітні групи є їх різне положення щодо влади, а також неоднакова міра участі в ухваленні стратегічно важливих для соціуму рішень. Альтиметричний підхід, що є основою альтиметричного критерію елітності, вказує на належність до еліти за фактом володіння реальною владою і впливом без прямого (обов'язкового) зв'язку з інтелектом і морально-етичними якостями особи. Аксіологічний підхід, що є основою аксіологічного критерію елітності, передбачає, що представники еліти володіють вищими інтелектом, талантом, здібностями, компетентністю, вищою мораллю і моральністю порівняно із середніми показниками конкретного соціуму, він включає і компетенційно-меритократичний підхід. Моністичний підхід передбачає, що еліта в державному управлінні має бути єдиною правлячою владною групою, яка об'єднує лідерів різних сфер державного управління спільною метою держави, державного управління; національними інтересами, національною ідеєю; подібною ментальністю, психологічною спорідненістю, найкращою професійною підготовкою [8, с. 403].

На нашу думку, такий науковий синтез – цілеспрямований процес злиття, об'єднання окремих підходів в одне ціле, є спробою узгодити, об'єднати методологічні установки різних підходів та гармонізувати сучасне поняття «еліта в державному управлінні». Ми вважаємо, що таке бачення є концептуально близьким до теорій демократичного елітизму (або елітарної демократії), які виходять з того, що: елітизм і демократія не є антиподами; демократичний режим характеризується не відсутністю еліти, а її якістю, новим способом її рекрутування; в умовах демократії еліти (справжні еліти) запобігають монополії на владу.

Принциповою відмінністю рекрутування політичної еліти від професіональних еліт є відкритий характер цього процесу. Якщо до кола професіональних еліт, як правило, не може потрапити новачок без відповідної спеціальної професійної підготовки, то співтовариство політичної еліти може поповнитися особами різного освітнього, професійного та майнового статусу (а в періоди криз – у тому числі навіть із маргінальних прошарків) [3, с. 508].

Зауважимо, що політичне значення парламенту в системі управління визначається не тільки вагомих значенням у законодавчому процесі, але й низкою інших політичних функцій. Так, парламент має провідну роль у рекрутуванні еліти, у підготовці політиків до заняття вищих посад у виконавчій владі. Тому важливим є процес елітизації тих, хто претендує на провідні політичні ролі, зокрема, у парламенті та уряді країни.

Виходячи з характеристик сучасного парламентаризму висувуються вимоги не тільки до процесу виборів як демократичної процедури, але й до претендентів на виборні посади мають бути висунуті відповідні вимоги. Зокрема, на нашу думку, претендент на політичну посаду повинен мати демократичні ціннісні установки, виявляти демократичні громадянські компетентності, діяти відповідно до демократичних норм, бути готовим до публічності, відкритим до публічного обговорення аргументів і контраргументів, публічних дебатів та публічних дискусій, мати правову та політичну культуру тощо.

Сьогодні для України важливим є не заперечення еліт, а цілеспрямоване формування еліти відповідно до вимог, що окреслені мірою участі в ухваленні стратегічно важливих для соціуму рішень, професійними й громадянськими компетентностями; ціннісних установок.

Будь-яка біографія відомої особистості, вважає Т. Адорно, завжди має ознаки елітарності. Її елітизація – вияв тих чеснот, якими була відмічена доля тієї чи іншої відомої людини, яка відома завдяки тому, що мала щось особливе в своєму житті: чи гідність, чи певну тасмницю тощо. Життєпис відомих людей, за Т. Адорно, завжди хвилював пересічні уми, насамперед тим, що «прості люди» бачили в цій агіографії свої ідеали і, напевно, керівництво до дії для досягнення власних цілей [1].

Отже, елітизація сучасного парламентаризму, насамперед, вказує на можливість гармонійного поєднання сучасних теорій парламентаризму, демократії, елітизму, а також практики управління суспільствами на основі їх органічного синтезу.

Елітизація передбачає прояв елітних якостей особистостей, за якими ці особистості можуть бути вибрані (обрані) як представники громадськості до парламенту та до органів місцевого самоврядування, а також вибрані на інші політичні посади, зокрема посади членів уряду.

Елітні якості політичної еліти можна представити такими основними групами: морально-етичні, професійно-ділові та особистісні, які певним чином взаємодіють між собою та цінностями (рис.1) [8, с. 251–252]. Представникам еліти в державному управлінні як особистостям властиві індивідуальні цінності; вони мають дотримуватися професійних та національних (загальнодержавних) цінностей. Названі групи цінностей

тісно взаємопов'язані, а деякі з них можуть входити до всіх названих груп, що свідчить про їх універсальність [8, с. 405].

Процес елітизації також включає формування й розвиток елітних якостей еліти. Неможливо стати елітою і залишитися нею назавжди без постійного удосконалення. Елітизація передбачає постійний процес розвитку (насамперед, саморозвитку) найкращих якостей особистості. Розвиток еліти в державному управлінні має бути цілеспрямованим (насамперед, орієнтованим на ефективність державного управління), що дасть змогу пришвидшити процес формування еліти за необхідними якостями та унеможливить прояви регресивних або кризових явищ.

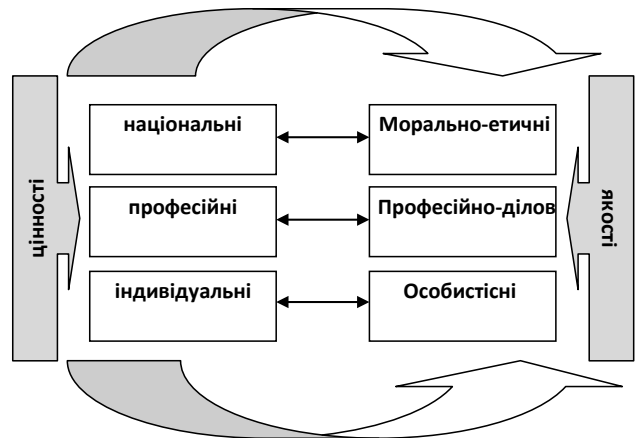


Рис. 1. Взаємозв'язок ціннісних та якісних складових аксіологічного критерію елітності в державному управлінні.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку мають стосуватися розробки інструментів елітизації сучасного парламентаризму.

Література.

1. Адорно Т. Введение в социологию / Т. Адорно – М. : Праксис, 2010. – 384 с.
2. Колодій А. Ф. Демократія / Колодій А. Ф. // Енциклопедія державного управління : довідк. вид. У 8 т. – Т. 8. Публічне врядування. – К. : НАДУ, 2011. – С. 141–145.
3. Политология : Лексикон/ под. ред. А. И. Соловьева. – М. : РОССПЕН, 2007. – 800 с.
4. Політологічний енциклопедичний словник / Упоряд. В. П. Горбатенко; За ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : Генеза, 2004. – 736 с.
5. Політологічний словник: Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. М. Ф. Головатого, О. В. Антонюка. – К. : МАУП, 2005. – 792 с.
6. Політологія. Кн. перша: Політика і суспільство. Кн. друга: Держава і політика / А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космина, В. Харченко. – 2-е вид., перероб. та доп. К. : Ельга, Ніка-Центр, 2003. – 664 с.

⁴ Розвиток еліти в державному управлінні – це специфічний, прогресивно спрямований, соціально обумовлений процес змін особи – представника еліти в державному управлінні, результатом якого є виникнення якісно нових аксіологічних характеристик особистості та формування нової особистості. Формування та розвиток еліти в державному управлінні – взаємопов'язані процеси.

³ Формування еліти в державному управлінні – це цілеспрямований процес створення особистості за певними ознаками, що передбачає заходи, спрямовані на її розвиток, та обов'язково включає її свідомий саморозвиток.

7. Сартори Дж. Вертикальная демократия // Полис. – 1993 – № 2. – С. 80–89.

8. Сурай І. Г. Формування й розвиток еліти в державному управлінні України : дис. ... докт. наук з держ. упр. : 25.00.03 / Сурай Інна Геннадіївна. – Київ, 2014. – 553 с.

9. Съедин Н. А. Особенности становления и развития парламентаризма в России и Украине (сравнительный политологический анализ) : Автореф. дис. ... канд. полит. наук. – М., 2002. – 24 с.

10. Шемшученко Ю. С. Теоретичні засади розвитку українського парламентаризму // Право України. – 1998. – № 1. – С. 17–20.

11. Bogason P. Postmodern public administration / P. Bogason // In The Oxford Handbook of Public Management, ed. E. Ferlie, L. E. Lynn, jr., C. Pollitt. – Oxford : Oxford University Press, 2005. – P. 234–256.

12. Dye T., Zeigler H. The Irony of Democracy : An Uncommon Introduction to American Politics, Duxbury Press, 1992. – 424 p.

13. Fild L., Higley J. Elitism. L., 1980. – 150 p.