

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 351.96 : 328. 123 : 303.094.5

В. В. СИЧОВА

КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ МОДЕЛЕЙ ВПЛИВУ ІНСТИТУТУ ПОЛІТИЧНОЇ ОПОЗИЦІЇ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

Здійснено компаративний аналіз моделей впливу інституту політичної опозиції на державне управління у Великобританії, Німеччині, Франції та Україні. З'ясовано, які елементи іноземного досвіду та за яких умов можливо їх використати в Україні.

Ключові слова: інститут політичної опозиції, державне управління, рівень впливу, модель впливу.

In the article is carried out the comparative analysis of influence's models of institute of political opposition on public administration in Great Britain, Germany, France and Ukraine. It is found out, what elements of foreign experience and at what terms possible to use in Ukraine.

Key words: the institute of political opposition, public administration, influence's level, influence's model.

Події останнього часу в арабських та європейських країнах Середземномор'я свідчать, що ефективність державноуправлінської діяльності залежить не лише від розвиненості інституційного середовища ринкової економіки, але й, у певній мірі, від інститутів політичної демократії та громадянського суспільства. Тому дослідження впливу інституту політичної опозиції не лише на уряд, а загалом на державне управління як суспільний інститут та систему органів влади має не теоретичний, а прикладний характер, бо дозволить прогнозувати тенденції суспільного розвитку та своєчасно реагувати на них.

Моделі взаємодії інституту політичної опозиції та уряду досліджували західноєвропейські, американські політологи (Х. Арендт, К. Бейме, Р. Даль, М. Дюверже, О. Кіркхаймер та ін.), російські вчені (Г. Гаврилов, В. Гельман, Г. Змановський, У. Кирієнко, Д. Макєєв, В. Пешков, К. Пономарьов та ін.), українські суспільно-політичні діячі та науковці (з кінця XIX ст. – М. Драгоманов, І. Франко, М. Грушевський, Ю. Бачинський, Б. Кістяківський; сучасні – С. Бондар, Н. Вінничук, Л. Гонюкова, Г. Зеленько, М. Михальченко, Н. Піскарьова та ін.). Вони з'ясували, що характер даної взаємодії залежить від форми правління,

адміністративно-територіального устрою держави, політичного режиму, типу партійної та виборчої систем, характеру самої політичної опозиції. Н. Нижник, І. Черленяк, В. Олуйко, спираючись на синергетичний підхід, довели залежність ефективності державного управління від взаємин між владою та опозицією (примус чи партнерські відносини) [3]. О. Петренко, Ю. Баштанник розглядають політичну опозицію як ефективний елемент публічного управління [5, с. 71]. Разом із тим поза увагою дослідників залишається аналіз моделей впливу інституту політичної опозиції на державне управління, умов застосування західноєвропейського досвіду.

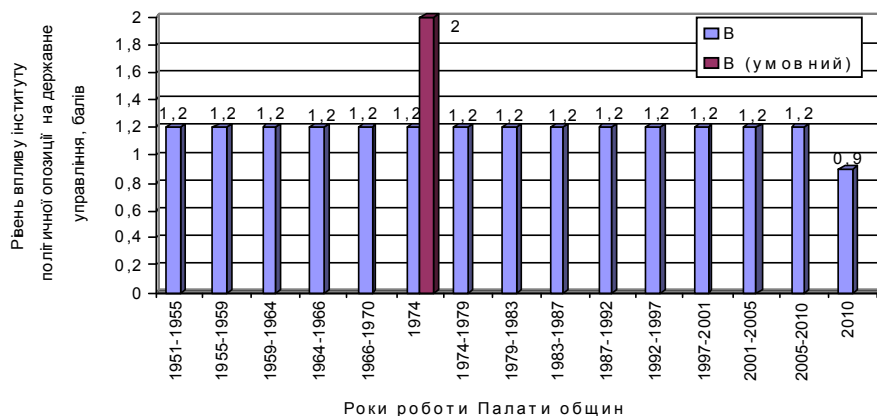
Метою роботи є порівняльний аналіз моделей впливу інституту політичної опозиції на державне управління в провідних європейських країнах і в Україні на предмет з'ясування можливостей використання іноземного досвіду на українських реаліях.

Для компаративного аналізу моделей впливу інституту політичної опозиції на державне управління візьмемо Великобританію, Францію, Федеративну республіку Німеччина (ФРН). Утворення на українських реаліях “тіньових” (опозиційних) кабінетів міністрів свідчать про спроби запозичення рис, притаманних вестмінстерській моделі опозиції. Представляється, що умови функціонування моделей впливу інституту політичної опозиції на державне управління Франції та України дуже схожі: багатопартійність, нечітка інституалізація парламентської опозиції, унітарний державний устрій, досить сильна централізація державного управління, великі повноваження президента. У зв'язку з цим на особливий інтерес заслуговують дослідження досвіду взаємодії французьких президента та уряду з політичною опозицією в умовах диспаритету, коабітації. Аналіз функціонування моделі впливу інституту політичної опозиції на державне управління ФРН може бути корисним для дослідження української моделі відповідного впливу, бо з німецьким / австрійським досвідом XIX – поч. XX ст. і властивими йому уявним конституціоналізмом (монархічним принципом), затримуванням розвитку парламентаризму й легалізації політичної опозиції певною мірою пов'язані історичні витоки моделей взаємодії інституту політичної опозиції та державного управління західно- і східноукраїнських земель. Дослідження функціонування моделей впливу інституту політичної опозиції на державне управління Великобританії, Франції та Німеччини сприятиме з'ясуванню можливих тенденцій подальшого розвитку відповідної моделі впливу в Україні.

Формування та функціонування моделей впливу інституту політичної опозиції на державне управління залежить від низки умов (назвемо їх чинниками впливу): партійної та виборчої систем, форми правління, особливостей адміністративно-територіального устрою держави. На підставі розробленої методики розрахунку рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління було визначено моделі відповідного впливу в провідних країнах Європи [6, с. 77–83]. Виявлено, що рівень впливу інституту політичної опозиції

на державне управління не має від’ємного/негативного значення та означає: “0” – відсутність впливу, “1” – незначний позитивний вплив, “2” – сильний позитивний вплив [6, с. 77–78].

Великобританії притаманна модель обмеженого/звуженого рівномірного впливу інституту політичної опозиції на державне управління [Там же, с. 82]. До 2010 р. в цій країні був можливий лише один варіант комбінації чинників впливу інституту політичної опозиції на державне управління: двопартійна система за парламентської системи правління в унітарній державі. Виявилося, що за даних умов вплив інституту політичної опозиції на державне управління був позитивним, дещо вище незначного ($B=1,2$) (рис. 1).



B – вплив інституту політичної опозиції на державне управління; *B (умовний)* – умовний вплив інституту політичної опозиції на державне управління

Рис. 1. Вплив інституту політичної опозиції на державне управління Великобританії (1951 – 2010 рр.).

Обмежений (через двопартійну систему не всі групи інтересів введені до державноуправлінського процесу) та рівномірний (протягом 60 років) незначний вплив інституту політичної опозиції на державне управління Великобританії робив останнє консервативним, не гнучким, вразливим перед сильним впливом опозиції. Яскравим прикладом нездатності державного управління витримувати сильний вплив інституту політичної опозиції став 1974 р., коли в парламенті виникло майже рівне співвідношення парламентської більшості (лейбористів) та парламентської опозиції (консерваторів), з різницею мандатів у 0,5 % [8]. Можна вважати, що фактичний (умовний) вплив інституту політичної опозиції на державне управління був сильним ($B=2$), проте формально він залишався дещо більше незначного ($B=1,2$). Система державного управління Великобританії раніше не відчувала такого сильного впливу парламентської та непарламентської опозиції. Для його зменшення до звичного незначного ($B=1,2$) лейбористи вдалися до позачергових парламентських виборів, вдруге за рік.

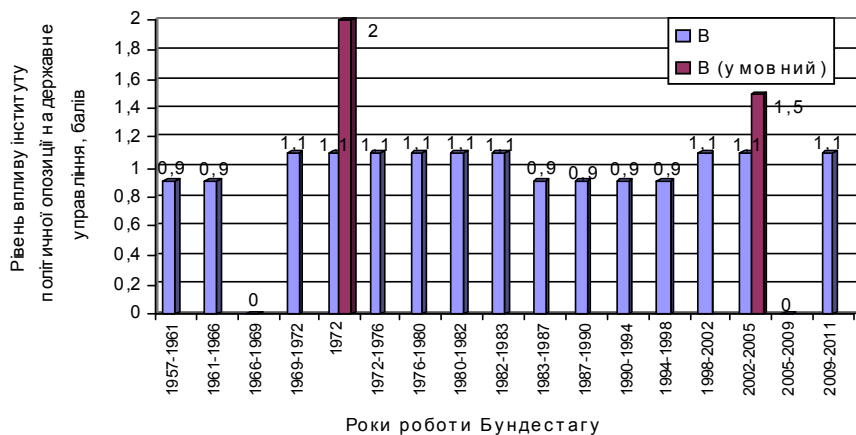
Після парламентських виборів 2010 р. у Великобританії став можливий такий варіант комбінації відповідних чинників впливу: унітарна держава з парламентською системою правління, багатопартійною системою, за умов розрізненості парламентської опозиції. За останнього варіанту вплив інституту політичної опозиції дещо зменшився, залишаючись у межах незначного позитивного ($B=0,9$).

Рівень впливу інституту політичної опозиції на державне управління Великобританії був майже незмінним, хоча певною мірою обумовлювався співвідношенням між парламентською більшістю та опозицією. За тривалого існування двопартійної та мажоритарної виборчої систем не всі суспільні інтереси своєчасно вводилися до державноуправлінського процесу. Це консервувало на певний час проблеми, які потребували розв'язання, зменшувало й так незначний вплив інституту політичної опозиції на державне управління. Нові тенденції, що супроводжувалися зменшенням впливу інституту політичної опозиції на державне управління після парламентських виборів 2010 р. у Великобританії, свідчать про початок трансформації моделі відповідного впливу в бік більш варіативної, динамічної.

Рівень впливу інституту політичної опозиції на державне управління Великобританії змінювався лише двічі (враховуючи фактичний вплив, тричі) протягом другої половини XX – поч. XXI ст. Слід звернути увагу, що він постійно був хоча й незначним, проте найбільшим із можливих варіантів рівнів впливу [6, с. 81].

Федеративній Республіці Німеччина притаманна модель стрибкоподібного впливу інституту політичної опозиції на державне управління [Там же, с. 82, 83]. Цій країні з парламентською системою правління, з багатопартійною системою та федеративним територіальним устроєм притаманні два варіанти комбінацій чинників впливу з незначним позитивним впливом ($B=0,9$; $B=1,1$) інституту політичної опозиції на державне управління (рис. 2).

Так, за першого варіанту (багатопартійна система з розрізненою парламентською опозицією), вплив інституту політичної опозиції на державне управління ФРН майже незначний ($B=0,9$): у 1957 – 1965 рр., 1983 – 1998 рр. опозиція була уособлена однією фракцією Соціал-демократичної партії Німеччини (СДПН). Оскільки при забороні зливатися в єдину парламентську опозицію кільком опозиційним фракціям допускається добровільне укладання угоди між ними про спільні дії, то можливий ще один варіант комбінації чинників в Німеччині. Це дещо збільшує відповідний вплив ($B=1,1$), ніж коли опозиція представлена найбільшою (але однією) фракцією в парламенті й не домовляється про спільні дії з іншими фракціями. Наприклад, у 1969 – 1982 рр. парламентська опозиція була уособлена Християнським Демократичним Союзом (ХДС) та Християнським Соціальним Союзом (ХСС), у 1998 – 2005 рр. – об'єднанням ХДС/ХСС – Вільна демократична партія (ВДП), з 2009 р. – СДПН – Союзом 90 / Зеленими.



В – вплив інституту політичної опозиції на державне управління; В (умовний) – умовний вплив інституту політичної опозиції на державне управління

Рис. 2. Вплив інституту політичної опозиції на державне управління Німеччини (1957 – 2011 р.)

В умовах парламентської системи правління в самому уряді може з'явитися так звана “внутрішня опозиція” між партіями, що входять до урядової коаліції. У федеральних землях урядова влада часто здійснюється коаліціями меншості. Тому іноді стираються розбіжності між урядом і опозицією, а вплив останньої збільшується. Разом із тим, державне управління ФРН виявилось вразливим до сильного впливу на нього з боку інституту політичної опозиції. Так, перехід з правлячої (соціал-ліберальної) коаліції до лав опозиції вісім депутатів – вільних демократів у 1972 р. призвів до урядової кризи через паритет сил між “малою коаліцією” та опозицією [2, с. 301]. У Бундестазі, який мав право вето, опозиція отримала більшість голосів. Це дає підстави вважати, що вплив інституту політичної опозиції на державне управління Німеччини в 1972 р. умовно досяг позначки “сильний” (В=2). Опозиції з другої спроби вдалося винести вотум конструктивної недовіри уряду, канцлер (В. Брандт) зазнав поразки, парламент був розпущений, призначені дострокові парламентські вибори [Там же, с. 301]. Тож державне управління ФРН також, як і Великобританії не витримало сильного впливу інституту політичної опозиції.

Створення широких коаліцій у 1966 – 1969 рр. (ХДС) / ХСС та СДПН), 2005 – 2009 рр. (СДПН – Союз 90/Зелені та ХДС/ХСС–ВДП) [1] зводило фактично нанівець вплив (В=0) інституту політичної опозиції на державне управління. Майже однакова кількість депутатських мандатів парламентської більшості та парламентської меншості (з різницею в 2 %) у 2002 – 2005 рр. [1] збільшила рівень впливу інституту політичної опозиції на державне управління Німеччини до фактично (умовно) досить значного (В=1,5) (при формально “незначному”). З даним рівнем впливу державне управління ФРН справилося без урядових та парламентських криз.

Отже, протягом другої половини XX – поч. XXI ст. рівень впливу інституту політичної опозиції на державне управління Німеччини змінювався шість разів. Водночас амплітуду його коливань можна характеризувати як екстремальну: від $B=0,9$ до $B=0$ у 1966 р., від $B=0$ до $B=1,1$ у 1969 р., від $B=1,1$ умовно до $B=2$ у 1972 р., від $B=1,1$ до $B=0$ у 2005 р., від $B=0$ до $B=1,1$ у 2009 р. Зміни рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління Німеччини відбувалися вдвічі (фактично втричі) частіше та мали значно більшу амплітуду коливань, ніж у Великобританії. Максимальний рівень відповідного впливу в Німеччині менший, ніж у Великобританії, проте результативність впливу інституту політичної опозиції більша. Представляється, що за стрибкоподібної моделі зазначеного впливу система державного управління Німеччини набула більшої гнучкості та стійкості, ніж у Великобританії за моделі обмеженого рівномірного впливу інституту політичної опозиції на державне управління.

Франції притаманна модель імпульсного поліваріантного впливу інституту політичної опозиції на державне управління [6, с. 82, 83] (рис. 3).

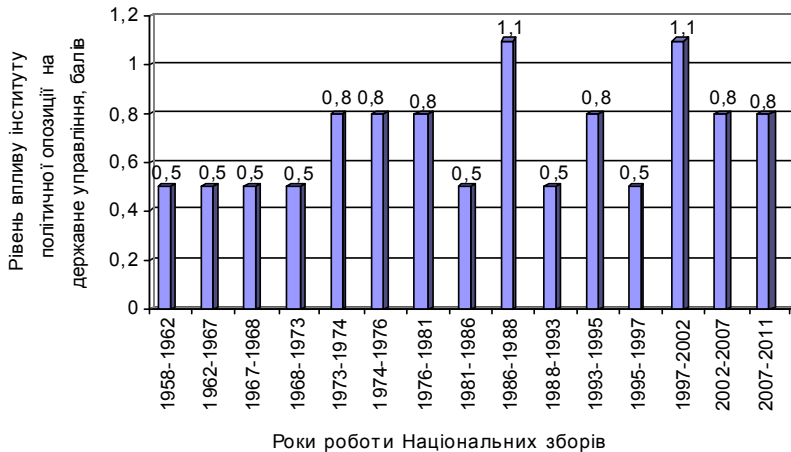


Рис. 3. Вплив інституту політичної опозиції на державне управління Франції (1958 – 2012 рр.).

У країні з напівпрезидентською системою правління, унітарним державним устроєм і багатопартійною системою можливі шість комбінацій чинників впливу, а значить, шість варіантів рівнів впливу інституту політичної опозиції на державне управління. Найбільший для Франції рівень впливу інституту політичної позиції на державне управління – незначний ($B=1,1$) – можливий у ситуації диспаритету (коли президент представляє парламентську меншість, а прем'єр-міністр / парламентська більшість уособлюють конкуруючу партію) та об'єднання в парламенті одновекторних опозиційних фракцій.

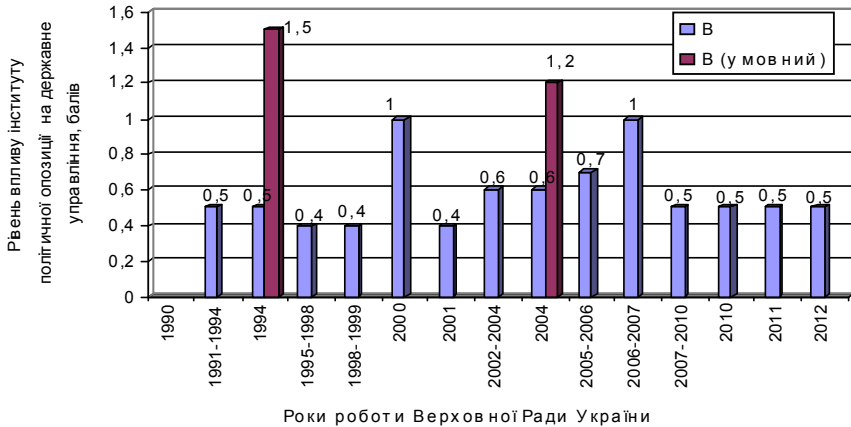
Уперше з диспаритетом Франція стикнулася в 1981 р.: президент соціаліст (Ф. Міттеран) представляв парламентську меншість, а парламентську більшість

уособлювали представники правих партій. Тоді збільшення впливу інституту політичної опозиції на державне управління до незначного ($B=1,1$) призвело до розпуску парламенту [4; 10, с. 5]. Запровадження пропорційної системи у Франції (1985 р.) розпочало безпрецедентний період (1986 – 1988 рр.) жорсткої та конфліктної коабітації [9, с. 42] (співіснування президента-соціаліста (Ф. Міттерана) та уряду правої більшості (на чолі з Ж. Шираком)) із незначним впливом ($B=1,1$) інституту політичної опозиції на державне управління. Диспаритет виникав ще двічі: у 1993 – 1995 рр. президент-соціаліст (Ф. Міттеран) та прем'єр-міністр від правих сил (Е. Балладюр); у 1997 – 2002 рр. правий президент (Ж. Ширак) та прем'єр-міністр-соціаліст (Л. Жоспен). Проте у 1993 – 1995 рр. парламентська опозиція була розрізненою, тому її вплив на державне управління Франції був меншим, ніж незначний ($B=0,8$). В умовах диспаритету 1997 – 2002 рр. парламентська опозиція представляла об'єднані одновекторні фракції, змінилися погляди на управління країною, зменшився вплив Французької Комуністичної партії, зблизилися позиції політичних блоків лівих (комуністів, соціалістів, лівих радикалів) та правих (правоцентристських та крайніх правих), виникла ситуація м'якої двополюсності. Тому вплив інституту політичної опозиції на систему державного управління в даний період визначається нами як незначний (“дещо більше незначного”) ($B=1,1$).

У Франції у 1973 – 1981, 1993 – 1995, 2002 – 2011 рр., коли президент уособлював парламентську більшість, а парламентська опозиція складалася з об'єднаних одновекторних парламентських фракцій, державне управління з боку інституту політичної опозиції відчувало вплив за рівнем дещо менше “незначного” позитивного ($B=0,8$). Це характерно й для ситуації, що склалася після президентських та парламентських виборів 2012 р.: президент соціаліст (Ф. Олланд), парламентська більшість (соціалісти), парламентська меншість (праві сили). У Франції у 1958 – 1973, 1981 – 1986, 1988 – 1993, 1995 – 1997 рр. за відсутності диспаритету й наявності розрізненої парламентської опозиції відповідний вплив був ледь відчутний – зовсім незначним ($B=0,5$).

Отже, рівень впливу інституту політичної опозиції на державне управління Франції протягом другої половини XX – поч. XXI ст. змінювався вісім разів. Тут він змінювався частіше, проте менш кардинально, ніж у Німеччині, не кажучи про Великобританію. Жодного разу вплив інституту політичної опозиції на державне управління не сягав рівня досить значного ($B=1,5$) чи сильного ($B=2$). На відміну від Німеччини, де двічі створені широкі коаліції (консенсусна демократія) нівелювали вплив інституту політичної опозиції на державне управління, Франція чотири рази переживала ситуацію коабітації, диспаритету: двічі з максимальним для її моделі рівнем впливу ($B=1,1$) інституту політичної опозиції на державне управління. Державне управління Німеччини триваліше (14 та 7 років), ніж Франції (2 та 5 років) відчувало на собі незначний вплив ($B=1,1$) інституту політичної опозиції. Часті зміни рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління кожного разу ставали випробуванням дієздатності системи державного управління.

Україні притаманна модель імпульсного (мінливого) ситуативного впливу інституту політичної опозиції на державне управління (рис. 4) [7, с. 58, 63].



В – вплив інституту політичної опозиції на державне управління;
В (у) – умовний вплив інституту політичної опозиції на державне управління
 Рис. 4. Вплив інституту політичної опозиції на державне управління України (1991 – 2012 рр.)

Перебування України у стані трансформації перманентно змінює чинники впливу (форми правління, партійної і виборчої систем, характеру та складових політичної опозиції), що, у свою чергу, обумовлює часті коливання рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління за 1991 – 2012 рр.

За відсутності інституалізації української політичної опозиції її рівень впливу на державне управління є найменшим серед проаналізованих європейських країн. Політична опозиція в Україні, на відміну від провідних країн Європи, має особливості. Наприклад, у 1991 – 1994 рр., коли президент був позапартійний, а уряд не формувався в партійний спосіб, опозиція була одночасно антипрезидентською та антиурядовою, здійснюючи слабкий (досить незначний вплив) ($B=0,5$) на державне управління України. Активізація парламентської й позапарламентської опозиції призвела до дострокових президентських та парламентських виборів у 1994 р. Це дозволило визначати вплив політичної опозиції на державне управління умовно як “дуже значний” ($B=1,5$), але не сильний, бо політична опозиція не була структурованою та інституалізованою. У 1995 – 1999 рр. в українському парламенті сформувалася опозиційна парламентська більшість, а в 2001 р. – “дифузна опозиція” антиурядового спрямування за наявності її представників в уряді. За напівпрезидентської системи правління, розрізненості, різновекторності, неструктурованості парламентської опозиції, рівень впливу політичної опозиції на державне управління визначено як зовсім незначний ($B=0,4$). За “оксамитової парламентської революції” (лютий 2000 р.) збільшився рівень впливу опозиції на державне управління до незначного

позитивного ($B=1$). В умовах Помаранчевої революції (2004 р.) відбулося фактичне (умовне) зростання рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління до сильного ($B=2$), що призвело до зміни форми правління, способу формування уряду тощо. Як бачимо, державне управління України, більше, ніж у Великобританії, ФРН, змінилося (“потерпіло”) від сильного впливу інституту політичної опозиції.

Порівняно з попереднім періодом (до 2004 р.), за парламентсько-президентської форми правління в 2005 – 2006 рр. вплив інституту політичної опозиції на державне управління України став більшим від зовсім незначного ($B=0,7$), а в умовах диспаритету (2006-2007 рр.) – незначним ($B=1$).

Специфічні відносини між центрами влади склалися в Україні в 2007 – 2009 рр.: в умовах парламентсько-президентської республіки президент, уособлюючи парламентську коаліцію (яка кількісно майже дорівнювала парламентській опозиції, що була об’єднанням різновекторних фракцій), знаходився в протистоянні до прем’єр-міністра. За таких обставин рівень впливу політичної опозиції на державне управління зменшився до зовсім незначного ($B=0,5$). Таким він залишається й до сьогодні, за умов президентсько-парламентської республіки, відсутності у парламента повноважень формувати уряд, розрізненості парламентської опозиції.

Отже, за 21 рік (досліджуваний період втричі менший, ніж у європейських країн) рівень впливу інституту політичної опозиції на державне управління України змінювався дев’ять разів (більше, ніж в будь-якій з визначених європейських країн). Двічі, за значного та сильного рівня впливу політичної опозиції, система, методи, характер державного управління України суттєво модернізувалися. Державне управління України, на відміну від провідних європейських країн, більше року не витримувало навіть незначного впливу ($B=1$) політичної опозиції, що свідчить про недостатній рівень його демократизації.

Таким чином, компаративний аналіз моделей впливу інституту політичної опозиції на державне управління в європейських країнах довів, що найбільший (дещо більше “незначного позитивного” ($B=1,2$)) вплив інституту політичної опозиції на державне управління можливий у Великобританії; найменший (зовсім незначний позитивний) відповідний вплив має місце в Україні ($B=0,4$). Найбільш гнучка та стійка до впливу з боку інституту політичної опозиції виявилася система державного управління ФРН. Між тим, досвід консенсусної демократії поки що неможливий в Україні через специфіку її політичної культури й конфронтаційну модель відносин інституту політичної опозиції та уряду. Англійську модель обмеженого рівномірного впливу інституту політичної опозиції на державне управління неможливо застосувати на українських реаліях не лише через її досить високий, у порівнянні з Україною, рівень відповідного впливу. Це неможливо зробити через недостатню демократизацію державного управління нашої країни, неінституалізовану політичну опозицію, небезпеку для України двопартійної системи, що несе загрозу регіональної конфронтації.

Україні близька французька модель імпульсного поліваріантного впливу інституту політичної опозиції на державне управління. Проте, за такої моделі, управлінській еліті України необхідно навчитися працювати в умовах коабітації, диспаритету. Жодна система державного управління європейських країн “не витримує” сильного і навіть значного впливу інституту політичної опозиції. Після таких ситуацій відбуваються часткові реформи (в провідних демократичних країнах Європи), або кардинальна модернізація системи державного управління (в Україні).

У подальших дослідженнях передбачається проаналізувати залежність результативності державного управління від даних моделей впливу інституту політичної опозиції на державне управління.

Література:

1. Бундестаг и Федеральное правительство Германии (с 1949) // Политический атлас 2009. – Режим доступу : <http://www.pe-a.ru/De/De-ru.php>.
2. Іваницька О. П. Новітня історія країн Європи та Америки (1945–2002): навч. посіб. / О. П. Іваницька. – Вінниця : Фоліант, 2003. – 560 с.
3. Нижник Н. Синергетичні основи оптимізації державного управління / Н. Нижник, І. Черленяк, В. Олуйко. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua/document/42206>.
4. Парламент, Президент и Правительство Франции (5-я республика, с 1958). – Режим доступу: <http://www.pe-a.ru/Fr/Fr-ru.php>.
5. Петренко О. Політична опозиція як елемент публічного управління / О. Петренко, В. Баштанник // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (28). – С. 65–73.
6. Сичова В. В. Моделі впливу інституту політичної опозиції на державне управління / В. В. Сичова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – Вип. 2 (40). – С. 76–84.
7. Сичова В. В. Модель впливу інституту політичної опозиції на державне управління в Україні (1991 – 2012 рр.) / В. В. Сичова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – Вип. 2 (37). – С. 56–64.
8. СК – Палата общин и Кабинет (с 1935) // Политический атлас 2009. – Режим доступу : <http://www.pe-a.ru/UK/UK-ru.php>.
9. Уроки демократії: світовий досвід для України : зб. ст. / підготували О. Мірошніченко, І. Пресняков, Ю. Селянко та ін. ; керівн. проекту В. Нанівська. – К. : Міжнародний центр перспективних досліджень, 2007. – 111 с.
10. Beyme K. von. Parliamentary oppositions in Europe / Klaus von Beyme // Opposition in Western Europe / ed. by E. Kolinsky. – London ; Sydney : Croom Helm, 1987. – P. 31–51.

Надійшла до редколегії 19.10.2012 р.