

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 8, 2013

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 352: 321.02

*Л. В. Барабаш,*  
*магістр державного управління, м. Київ*

## РОЛЬ ОПОЗИЦІЇ У ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*L. V. Barabash,*  
*master of Public Administration, Kyiv*

### THE ROLE OF OPPOSITION IN LOCAL GOVERNMENT IMPROVING

*У статті проаналізовано специфіку діяльності органів місцевого самоврядування у демократичній політичній системі, визначено особливості взаємодії політичної опозиції та органів місцевого самоврядування.*

*The paper analyzes the specifics of local government in a democratic political system, peculiarities of the interaction of political opposition and local governments.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, політична опозиція, громадянське суспільство, органи державного управління, модернізація.*

**Keywords:** *local government, the political opposition, civil society, government, modernization.*

**Постановка проблеми.** Зміни в системі державного управління України, властиві перехідним суспільствам, обумовили виникнення нових політичних інститутів, які, у свою чергу, вплинули на трансформаційні процеси. Організаційне оформлення політичної опозиції в Україні та поступове збільшення її впливу на процеси державного управління викликають інтерес до причин та умов її функціонування. Виходячи з цього, актуалізується проблема взаємозалежності системи державного управління, місцевого самоврядування та інституту політичної опозиції.

**Аналіз останніх статей і публікацій.** Предметом аналізу більшості досліджень західноєвропейських і американських (О. Кіркхаймер, Р. Даль, Г. Оберройтер, Х. Лінц, С. Мейнурінг, Л. Степан, Г. Іонеску, І. Мадаріага, Р.Макрідіс, С. Хантіштон); російських (Г. Гаврилов, В. Гельман, Г. Змановський, З. Зотова, У. Кирієнко, Д. Макєєв, В. Пешков, К. Пономарьов, С. Поршаков, Г. Саєнко, С. Сергєєв, Л. Тимофєєва, О. Циганков) і українських (Л. Маймескулов, В. Якушик, І. Варзар, Ю. Розенфельд, Л. Кормич, А. Кормич, А. Куліш, А. Саприкін, М. Михальченко, Ф. Рудич, Г. Зеленько, В. Судаків, В. Бєх, М. Лукашевич, М. Болдижар, М. Блецкан, Р. Павленко, Р. Балабан, С. Рябов, Н. Вінничук, О.Совгіря, Л. Червона, С. Бондар, І. Павленко, Л. Червона, Д. Ковриженко, О. Кукуруз) дослідників були вплив політичної опозиції на державну владу; моделі взаємодії політичної опозиції з владними структурами.

**Метою статті** є аналіз особливостей взаємодії політичної опозиції з органами державного управління та місцевого самоврядування, а також визначення можливостей підвищення ефективності діяльності місцевих органів влади за участю опозиції.

**Виклад основного матеріалу.** Виходячи із системного підходу, державне управління можна визначити як взаємодію (підсистему прямих та зворотних зв'язків) держави – суб'єкта управління (підсистеми, що управляє) та суспільної системи – об'єкта управління (підсистеми компонентів суспільства, що підлягають державному управлінню). Взаємодія суб'єкта та об'єкта управління ґрунтується на русі інформаційних потоків. Для того, щоб уся система управління ефективно функціонувала та розвивалася, необхідно, щоб структура, принципи і методи органів державного управління відповідали об'єктивним закономірностям соціально-економічного розвитку суспільства, своєчасно вирішувалися нагальні потреби керованого суспільства. Задля стабільного розвитку останньому треба мати можливість відкрито й вагомо висловлювати перед державою (її апаратом) свої потреби та інтереси. За умов демократичного режиму цьому сприяє діяльність інституту політичної опозиції. Останній можна розглядати як результат зворотного зв'язку певної дії управлінського впливу держави (через систему її органів) на суспільну систему за умов демократичного режиму. Системна політична опозиція об'єктивно допомагає органам державного управління усвідомити необхідність змін у характері та змісті інформаційних потоків, які надходять до об'єкта управління у вигляді управлінських впливів.

Якщо процес управління розглядати як сукупність функцій управління, що базуються на збиранні та обробці інформації, потрібної для підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень, то необхідно відрізнити суб'єктні та об'єктні зворотні зв'язки. Об'єктні зворотні зв'язки відображають рівень, глибину, адекватність сприйняття керованими об'єктами управлінських впливів компонентів суб'єкта державного управління, дійсну роль останніх у їх функціонуванні та розвитку [1, с. 147-148]. Інститут політичної опозиції слід вважати складовою інформаційної системи за таким типом зворотних зв'язків як об'єктні. Відсутність чи неповнота змістовних та правдивих об'єктних зворотних зв'язків не дає змоги визначити раціональність й ефективність організації та діяльності суб'єкта державного управління (його підсистем та окремих компонентів) та виробляти заходи щодо їх підвищення. У такому разі важко представити потреби, інтереси, цілі керованих об'єктів.

В умовах постійно зростаючої кількості об'єктів та суб'єктів управління, динамічності ситуацій прихильниками синергетичного підходу вважається нормальним явищем дії за невизначеності та неповноти інформації, які вимагають від органів влади гнучкості та здатності пристосовуватися. Цікавим видається, Н. Нижник, В. Олуйко та І. Черленяк наповнили управлінським змістом таку функцію опозиції, як альтернатива. Якщо розглядати проблеми стратегічного державного управління мовою синергетичних показників: русла – підпростору фазового простору та джокера – правила, за яким починає діяти система, то можна вважати, що швидкість досягнення еволюційних показників руху соціуму залежить від відносин щодо вибору русла між владою та опозицією (примус чи партнерські відносини) [2]. Влада організує реалізацію проекту русла, а опозиція організаційно забезпечує розробку проекту альтернативного русла. Відсутність опозиції означає відсутність публічно висловленої альтернативної оцінки ефективності політичного керівництва та державного управління, без якої неможлива реальна об'єктивна оцінка цих процесів [2]. Так, оптимальною системою державного управління, на переконання українських фахівців, вважається та, у якій, зокрема, забезпечено існування резерву альтернативних русел в організаційному і кадровому відношенні (опозиції) [2]. Отже, синергетичний підхід дає змогу зрозуміти необхідність включення інституту політичної опозиції в систему прийняття управлінських рішень.

Виходячи зі структурно-функціонального підходу та визначаючи структуру як загалом стабільні відносини елементів системи, можна вважати, що інститут політичної опозиції виконує функцію інтеграції до системи державного управління ціннісних орієнтацій певних учасників соціальної системи з метою стабілізації останньої.

Разом з тим, інститут політичної опозиції є складовою не лише інформаційної системи державного управління. Виходячи із системності державного управління, визнаючи значення горизонтальних організаційних зв'язків між усіма державними органами, можна з упевненістю стверджувати, що системна, конструктивна політична опозиція у парламенті, представницьких органах влади є складовою механізмом державного управління в демократичних державах. Політична відповідальність, об'єктивне включення в управлінський процес інституту політичної опозиції надають функціям останнього управлінського характеру. У такому разі функції державного управління та інституту політичної опозиції мають частковий збіг, який і належить з'ясувати.

Ретельний аналіз і зіставлення основних функцій державного управління (прогнозування, планування, організація, мотивація, контроль) та основних функцій політичної опозиції (критика, контроль, альтернатива) дали змогу визначити певний збіг деяких із них. Виконання таких функцій державного управління, як прогнозування та планування, передбачає збір й опрацювання релевантної інформації; комплексне оцінювання здійснення соціальних процесів чи стану керованих

об'єктів; з'ясування суперечностей; формулювання проблем; виявлення тенденцій розвитку; визначення пріоритетів; моделювання плинності соціальних процесів чи бажаного стану об'єктів управління; вибір взаємопідтримувальних перспективних цілей; складання прогнозів; конкретизацію цілей за кількісними та якісними характеристиками; стратегічне планування; передбачення можливостей виникнення внутрішніх і зовнішніх небезпек; встановлення ймовірності появи додаткових можливостей; вибір критеріїв оцінювання альтернативних варіантів; розроблення проектів програм, планів, комплексу заходів; визначення необхідного ресурсного забезпечення; вибір найкращого чи визначення оптимального варіанта; оцінку відповідності реально отриманих результатів встановленим цілям [3, с. 58-59].

Політична опозиція для реалізації такої функції як конструктивна критика дій уряду, має також виконувати вищезазначані завдання. На відміну від органів державного управління, вона розробляє та пропонує альтернативні програми та проекти, тоді як функції державного управління включають, крім розроблення та зіставлення альтернативних проектів програм, планів, ухвалення та реалізацію оптимальних із них.

Функція альтернативи інституту політичної опозиції також включає дії, що частково збігаються з такою функцією державного управління, як організація: вироблення організаційного механізму раціоналізації взаємозв'язків між підсистемами та елементами державного управління; створення ефективної мережі комунікаційних потоків; відстеження дотримання встановлених строків реалізації державно-управлінських рішень; організація своєчасного та якісного зворотного зв'язку у суб'єктно-об'єктних відносинах; здійснення постійного моніторингу за ходом організаційних перетворень.

Збіг мотиваційної функції державного управління з такими функціями політичної опозиції як критика та контроль, відбувається за такими напрямками: орієнтація на взаємоузгодження та задоволення особистих, колективних і загальнодержавних інтересів; визначення матеріальних, соціальних і духовних потреб виконавців програм, планів, управлінських рішень тощо (зокрема, боротьба з корупцією); моніторинг послідовного зростання потреб; вибір дієвих методів задоволення потреб; спрямованість мотиваційних регуляторів на досягнення більш ефективного виконання службових обов'язків; формування мотиваційних систем із застосуванням змістовних і процесуальних теорій мотивації; додержання принципу справедливості; створення умов отримання посадовими особами та спеціалістами задоволення від своєї роботи.

Функція контролю передбачає як від органів державного управління, так і від політичної опозиції виконання таких дій:

- розроблення стандартів і критеріїв для проведення контролю;
- орієнтація на конкретні кінцеві результати діяльності підконтрольних об'єктів;
- забезпечення відповідності контрольних заходів конкретній сфері діяльності установ;
- вибір допустимих діапазонів відхилень від встановлених параметрів контролю – норм, нормативів, стандартів, планових завдань;
- виявлення масштабів реальних відхилень від встановлених параметрів;
- порівняння фактичних відхилень з обраним допустимим їх діапазоном;
- вироблення пропозиції (в разі необхідності) коригувальних дій (усунення причин відхилень чи зміни стандартів);
- доведення результатів контролю і прийнятого рішення до відома громадських або правоохоронних органів, інших зацікавлених осіб.

Інститут політичної опозиції контролює виконання головних функцій державного управління: політико-адміністративних, економічних, соціальних, культурно-освітніх. Водночас здійснення політико-адміністративних функцій державного управління збігається з функціями інституту політичної опозиції у забезпеченні прав і свобод людини та громадянина; створенні політичних партій; формуванні громадсько-правової відповідальності. Збіг економічних функцій державного управління та інституту політичної опозиції відбувається стосовно розробки державних програм соціально-економічного, науково-технічного розвитку; впливу на формування бюджету (країни, регіону) та контролю його виконання; внесення пропозицій щодо формування грошової політики та регулювання обігу. Соціальні функції як державного управління, так і інституту політичної опозиції, збігаються у питаннях розробки державних програм розвитку соціальної сфери; формування заходів щодо забезпечення охорони здоров'я та гігієни населення; формування системи соціального захисту та пенсійного забезпечення; регулювання відносин у сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; забезпечення прав корінних народів та соціальних меншин. Збіг культурно-освітніх функцій державного управління та інституту політичної опозиції простежується в розробці державних програм розвитку загальної, технічної, гуманітарної освіти; поширенні інформації неполітичної спрямованості; створенні умов для розвитку мистецтва та культури; забезпеченні можливостей щодо організації відпочинку та проведення спортивних змагань. Найбільше можливостей інститут політичної опозиції має на регіональному рівні стосовно виконання своїх соціальних і культурно-освітніх функцій.

Інститут політичної опозиції виконує й такі функції, які належать до розряду допоміжних функцій державного управління, формування пропозицій щодо дохідної та витратної частин бюджету; підготовка бюджетних рішень; розробка процедур підвищення якості бюджетного процесу. Інституту політичної опозиції і державному управлінню притаманна функція юридичного забезпечення: запобігання порушенням вимог законності в роботі органів влади; недопущення проявів бюрократизму та корупції в діяльності владних структур; правове регулювання відносин між гілками влади. Обидва інститути одержують і зіставляють інформацію з різних джерел; забезпечують прозорість у діяльності органів влади; створюють канали постійного обміну інформацією з громадськими організаціями, громадянами.

Паралельне виконання власних функцій примушує інститут політичної опозиції та державне управління застосовувати різні форми та механізми конструктивної взаємодії. Наприклад, з одного боку, це законопроекти, депутатські запити, питання до уряду, слідчі парламентські комісії, дебати, спухання, тінювий кабінет тощо, а з іншого – нормативно-правові форми управлінської діяльності (створення відповідної законодавчо-правової бази), форми позапарламентної організаційної діяльності: наради, семінари, засідання, анкетування громадян, створення радочих органів тощо.

Адміністративна реформа, яка проводиться в Україні, сприяє впровадженню нової моделі державного управління. Мета останньої полягає в переході органів державного управління від здійснення функцій контролю, нагляду і примусу до функції надання громадських (управлінських) послуг населенню [3, с. 243-244]. На сучасному етапі світовою тенденцією розвитку державного управління стає децентралізація функцій і повноважень органів держави з одночасним посиленням контролю зверху (по вертикалі) і знизу (від суспільства) за їх належною реалізацією. Відбуваються зміни управлінських функцій у бік лібералізації контролю, доповнення контролем зі сторони [4, с. 10]. Саме збільшення ролі інституту політичної опозиції у суспільному житті та часткове перебирання ним функцій контролю сприяє переходу державного управління від адміністрування до менеджменту, перенесення основних акцентів у діяльності на результати; від закритої системи вироблення управлінських рішень до публічності, прозорості, відкритості державного управління, узгодження із суспільною думкою.

В умовах диспаритету (співіснуванням представників партій, що конкурують, у центральних і регіональних державних органах) певна політична сила, яка уособлює в парламенті політичну опозицію, здійснює на регіональному/місцевому рівні управлінські функції. По суті, це призводить до тенденції, яку визначав професор Ю. Сурмін як втрату суб'єктом державного управління одноосібної влади в управлінні, перетворення його на часткового суб'єкта сукупного суб'єкта державно-управлінської діяльності [4, с. 7]. Трансформація функцій інституту політичної опозиції приводить до встановлення суб'єкт-суб'єктних управлінських відносин між ними.

Взаємодія – досить складне та емне поняття. Взаємодію можна вважати взаємообумовленим процесом впливу одних суб'єктів на інші. А також керованим процесом реалізації зв'язків, який будується на основі загального та специфічного в діяльності сторін, що взаємодіють, з метою досягнення нового якісного рівня. Вищезазначене поняття можна трактувати як об'єднання різних сторін, що взаємодіють, для вирішення того чи іншого питання, організації спільних дій. Взаємодією може бути процес узгодження та взаємного врахування різних соціальних інтересів [5, с. 205-206].

Взаємодію органів державної влади та політичних інститутів визначають як систему їх цілеспрямованої діяльності, яка сформувалася у суспільстві на певному етапі його розвитку та здійснюється на основі конкретних принципів і засад з метою забезпечення оптимального функціонування й розвитку економічних і соціальних відносин [6, с. 19]. В контексті нашої проблематики представляється більш точним поняття взаємодії як форми соціальної комунікації або спілкування окремих суб'єктів, коли між ними відбувається взаємний систематичний вплив [6, с. 18]. Взаємодія – це той елемент комунікації, що фіксує як обмін інформацією, так і організацію спільних дій.

Похідною від категорії "взаємодія" є категорія "взаємовплив". Взаємовплив означає послідовну зміну суб'єкт-об'єктних характеристик учасників цього процесу: спочатку один є суб'єктом, а інший – об'єктом впливу, а потім – навпаки. Для нас особливий інтерес становить вивчення поняття "впливу" як певної реакції, що спричиняє, ініціює, перетворює і творить нове (руйнує), спрямовує на збереження існуючого чи досягнутого в контексті взаємодії інституту політичної опозиції з системою державного управління. Тож, взаємодію можна розглядати як взаємообумовлений процес впливу інституту політичної опозиції на державне управління, а також останнього на перший. Традиційно досліджується проблема взаємовпливу інституту політичної опозиції та уряду. Між тим, дії інституту політичної опозиції впливають не лише на уряд, але й на інші органи державного управління, їх взаємовідносини та зв'язки як по вертикалі, так і по горизонталі. А дії уряду щодо опозиції не обмежуються тільки викликом тих чи інших методів її діяльності, але й впливають на змістовність її функцій, роль в системі державного управління.

Вплив інституту політичної опозиції на державне управління слід розглядати у вузькому та у широкому значенні. У "вузькому" сенсі вплив інституту політичної опозиції на державне управління слід розглядати в контексті можливостей першого тиснути на ухвалення чи зміну урядових управлінських рішень; на коригування чи зміну урядової програми дій, внутрішньої / зовнішньої політики; на звільнення чи відновлення на посадах урядовців / державних службовців; зміну характеру його відносин з урядом.

У "широкому" сенсі інститут політичної опозиції впливає на державне управління як на систему, тобто на принципи, структуру, суб'єкти та об'єкти, управлінські функції і методи, тенденції розвитку державного управління, характер управлінських зв'язків і відносин тощо.

Одночасно, система державного управління впливає на інститут політичної опозиції у "вузькому" та "широкому" значенні. У "вузькому" сенсі структурні елементи системи державного управління (уряд, органи державного управління) впливають на ступінь інституалізації політичної опозиції, її місце в системі законодавчого та представницького органів влади, методи діяльності. У "широкому" – на принципи, змістовність діяльності, зміну функцій інституту політичної опозиції. Тож, зміни форми правління, форми державного устрою, принципів, структури, суб'єктів, управлінських функцій і методів, тенденцій розвитку, характеру управлінських зв'язків, відносин, впливають на якісні зміни в інституті політичної опозиції (його функції, методи діяльності, тенденції розвитку).

Взаємодію інституту політичної опозиції та державного управління можна одночасно розглядати як відносини:

- 1) двох суспільних інститутів;
- 2) суспільного інституту з системою органів влади.

Інститут політичної опозиції охоплює як парламентську опозицію, так і позапарламентську (політичну опозицію). В залежності від типу відносин можна розглядати відповідні форми взаємодії. У першому випадку слід розглядати інститути політичної опозиції та державного управління як певні організаційні структури, набір функцій, процедур, правил. Тоді формами взаємодії слід вважати:

- 1) координацію діяльності парламентської меншості та парламентської більшості (заміщення представниками парламентської опозиції посад голів та перших заступників голів деяких парламентських комітетів; представництво в керівництві парламенту);
- 2) експертно-аналитичну роботу над законодавчими ініціативами та пропозиціями, що входять з боку опозиції та проурядових політичних сил;
- 3) обговорення Програми діяльності уряду, бюджету, внесення та обговорення законопроектів на розгляд парламенту, проектів програм соціально-

економічного та культурного розвитку;

4) обструкція, сецесія, вето (VETO);

5) парламентські дебати, депутатські заяви, запити, звернення до представників виконавчої влади та президента, доповідь / співдоповідь при розгляді парламентом доленосних питань з життя суспільства; письмові та усні питання до уряду (державних адміністрацій);

б) звіти прем'єр-міністрів, міністрів за певний період діяльності; контроль виконання бюджету, законів, постанов уряду, програм соціально-економічного та культурного розвитку; спеціальні парламентські комісії, комісії з розслідування та контролю урядової діяльності; створення опозиційного (тіньового) кабінету міністрів; вотум недовіри (резолуція догани) уряду;

7) доступ до засобів масової інформації;

8) участь представників опозиції в діяльності органів державної влади, які мають контрольні функції;

9) фінансова підтримка державною владою політичної опозиції.

Координація діяльності парламентської меншості та парламентської більшості (заміщення представниками парламентської опозиції посад голів та перших заступників голів деяких парламентських комітетів; представництво у керівництві парламенту) передбачає структурування законодавчого/ представницького органа влади з урахуванням (під впливом) плюралізму інтересів суспільства, тобто взаємообумовлений процес опосередкованого впливу одних соціальних груп на інші, а також об'єднання зусиль сторін, що взаємодіють для організації спільних дій.

Експертно-аналітична робота над законодавчими ініціативами та пропозиціями, що виходять з боку опозиційних та проурядових політичних сил, обговорення Програми діяльності уряду, бюджету, внесення та обговорення законопроектів, проєктів програм суспільного розвитку на розгляд парламенту є процесом узгодження та взаємного врахування різних соціальних інтересів.

Обструкція, сецесія, вето, блокування парламентської трибуни є радикальними засобами впливу парламентської меншості на прийняття політико-управлінських рішень. Дані дії є відповіддю на дії/ поведінку парламентської більшості. Припинення застосування даних форм парламентської боротьби залежить від подальшої діяльності парламентської більшості. Тобто визначені засоби є формами взаємодії парламентської меншості (опозиції) та парламентської більшості, що свідчить про взаємообумовлений процес впливу одних соціальних груп на інші.

Інститути парламентських дебатів, депутатських заяв, запитів, звернень до представників виконавчої влади та президента, доповіді/ співповіді при розгляді парламентом доленосних питань з життя суспільства; письмових та усних питань до уряду (державних адміністрацій) є формами соціальної комунікації або спілкування окремих суб'єктів, коли між ними відбувається взаємний систематичний вплив. Через визначені інститути (процедури, форми діяльності) політична опозиція надає інформацію органам влади про сприйняття управлінських впливів об'єктами управління. В свою чергу, органи державного управління у визначений термін мають надати відповідь (необхідну інформацію) про зміни/ коригування управлінських дій/ впливів. Тож, дані форми взаємодії фіксують обмін інформацією, взаємний вплив інститутів політичної опозиції та державного управління, а також передбачають організацію спільних дій.

Контроль виконання бюджету, законів, постанов уряду, програм соціально-економічного та культурного розвитку, спеціальні парламентські комісії, комісії з розслідування та контролю урядової діяльності; діяльність опозиційного (тіньового) кабінету міністрів; участь представників опозиції в діяльності органів державної влади, які мають контрольні функції, є такими формами взаємодії інститутів політичної опозиції та державного управління, які передбачають обумовлений діяльністю органів влади вплив інституту політичної опозиції на реалізацію прийнятих рішень.

Проголошення вотуму недовіри (резолуції догани) уряду, організація фінансової підтримки державною владою політичної опозиції представляють собою керовані процеси реалізації зв'язків, що будуються на основі спільного та специфічного у діяльності взаємодіючих суб'єктів з метою досягнення нового якісного рівня.

Однаковий доступ до засобів масової інформації з боку політичної опозиції та органів влади, звіти прем'єр-міністрів, міністрів за певний період діяльності є формою інформаційно-аналітичного забезпечення як необхідної основи для успішної діяльності та взаємодії визначених суспільних інститутів.

Країнам розвиненої демократії властиві й оригінальні (специфічні) форми інституційної взаємодії політичної опозиції та державного управління. Так, наприклад, у Великобританії існує комітет з публічної звітності, що очолюється лідером офіційної опозиції та контролює витрати урядом затверджених парламентом грошових коштів [7, с. 43, 47-48]. Існують так звані "дні опозиції", коли остання формує порядок денний з метою обговорення урядової політики; обов'язкові консультації правлячої партії з опозицією, включаючи план та порядок законодавчої діяльності [7, с. 45]. Специфічною формою взаємодії інститутів політичної опозиції та державного управління у Великобританії є розроблення чиновниками альтернативних законопроектів, програм на випадок приходу до влади опозиційної сили, щоб зберегти час на обговорення та ухвалення відповідних документів, а також спадкоємність у державному управлінні. У США існує інститут запитів до Дослідницької служби Конгресу (ДСК), що надає можливість отримувати об'єктивну інформацію з конкретних питань; доповіді ДСК, семінари, симпозиуми, курси підвищення кваліфікації членів Конгресу у рамках ДСК; Рада з оцінки технологій (складається з представників правлячої і опозиційної партій на рівних засадах), яка стоїть на чолі Управління оцінки технологій, що розробляє проєкти з енергетики, міжнародної безпеки, охорони здоров'я [7, с. 80-83]. У Франції до таких форм належить резолюція догани як форма недовіри уряду з боку Національних зборів [7, с. 131-132]. У ФРН опозиція залучається до державного управління через федеральні збори - виборний орган з членів бундестагу та представників земель, других ландтагами, для виборів президента ФРН, кандидатуру якого може запропонувати кожний член федеральних зборів; а також через вибори федерального канцлера [7, с. 155, 173-175]. Досить дієвою формою взаємодії є звернення меншості бундестагу до більшості із заявами (вимогами), протестами та запереченнями. У разі неспроможності більшості обґрунтовано, із посиланням на закони та Конституцію заперечити такі опозиційні заяви - більшість зобов'язана задовольнити вимоги меншості [8].

Взаємодію інституту політичної опозиції з державним управлінням як системою органів влади можна представити обумовленим взаємовпливом опозиційних парламентських фракцій/ фракцій меншості у представницьких органах місцевого самоврядування на органи законодавчої та виконавчої влади, а останніх - на визначені фракції. У даному контексті слід звертати увагу на права, повноваження, важелі впливу політичної опозиції на органи законодавчої та виконавчої влади, а також набір механізмів, методів впливу останніх на зазначений суспільний інститут. Тоді до форм взаємодії слід віднести:

1) співробітництво, тобто сприяння партнерів один одному, що активно спрямовано на досягнення добробуту населення країни;

2) протиборство, протидія одне одному;

3) ухилення від взаємодії, ігнорування діяльності один одного;

4) односпрямоване сприяння, коли один ухиляється від взаємодії, а інший сприяє досягненню цілей іншого, чи спільних цілей;

5) односпрямована взаємодія, тобто коли один з партнерів перешкоджає досягненню цілей іншого, а інший ухиляється від взаємодії з першим;

6) контрастна взаємодія: один з учасників прагне сприяти іншому, а той удається до стратегії активної протидії першому;

7) компромісна взаємодія: партнери проявляють окремі елементи як сприяння, так і протидії [5, с. 206-207].

Співробітництво є найбільш перспективним видом взаємодії, що дозволяє досягти максимально можливого результату. До такої форми взаємодії відносяться взаємне інформування зі спектру питань щодо певних проблем, політичні консультації, круглі столи, договори-згоди між партнерами/ учасниками взаємодії - чиновниками та представниками національної/ регіональної/ місцевої контроліти з метою підвищення ефективності діяльності обох сторін, а також досягнення соціального добробуту. Представляється, що, на відміну від більшості розвинутих європейських країн, Україна потребує ухвалення закону про політичну опозицію. Інституалізація опозиції не лише б визначила її повноваження, але й дала б органам держави (як виконавчим так і судовим) легальні прозорі важелі впливу на політичну опозицію.

Протидія одне одному є такою формою взаємодії, коли з боку політичної опозиції застосовуються позапарламентські методи боротьби з урядом (демонстрації, мітинги, страйки, повстання, визвольний рух) з метою його відставки або повалення. З боку органів державної влади може застосовуватися правовий механізм регулювання кількості партій (зуправдження мажоритарної виборчої системи, щорічна перереєстрація партій в органах юстиції, заборона політичним партіям об'єднуватися у блоки на виборах, підвищення виборчого бар'єру на загальнонаціональних парламентських виборах); організаційний механізм щодо ускладнення умов для опонування / критики (перешкоди для публікацій/ виступів у ЗМІ; запровадження значного фінансового завдатку до виборчого майдану від кандидатів на виборчі посади; велика кількість підписів за кандидатів на виборчі посади або під документами про загальнонаціональній/ місцевий референдуми, іншу громадську ініціативу); адміністративний тиск на представників опозиційних сил (безпідставний податковий тиск, перешкоди щодо участі у тендерах на закупівлю товарів і послуг, ведення бізнесу, ускладнення в наданні пільг та преференцій, передбачених законодавством), політичні репресії.

Ухилення від взаємодії представляється як робота на власний піар, ігнорування існування, діяльності один одного. Так, з боку політичної опозиції це може бути небажання брати участь в обговоренні запропонованих урядом або проурядовими силами законопроектів, проєктів програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, звітів міністрів та глави уряду в парламенті, неконструктивна критика намірів, передвиборчих обіцянок проурядових сил, а не конкретної їхньої діяльності, відмова від участі у спільних комунікативних заходах. З боку влади - нехтування діяльністю політичних сил, небажання ухвалювати закони, що допускають право на опозиційну діяльність, відмова від участі у спільних комунікативних заходах, непрозорість діяльності органів влади, відсутність гласності.

Односпрямоване сприяння можна простежити на прикладі активної діяльності опозиційних фракцій через застосування ними легальних методів впливу на органи влади з метою підвищення ефективності державного управління з одночасним небажанням органів влади реагувати на дії опозиції. Така форма взаємодії також можлива на етапі розбудови громадянського суспільства, коли влада допускає об'єднання громадян, існування політичних партій, зокрема, наявність опозиційних угруповань, а парламентська опозиція не структурована, політичні партії не мають арсеналу напрацювань у застосуванні легальних методів впливу на органи влади з метою досягнення спільних цілей - підвищення соціального добробуту.

Односпрямована взаємодія може бути двох видів: парламентська опозиція перешкоджає досягненню цілей державного управління, а органи влади ухиляються від взаємодії з нею; або органи влади перешкоджають досягненню цілей політичної опозиції, а остання ухиляється від взаємодії. У першому випадку це проявляється через затяжку обструкцію, сецесію з боку парламентської опозиції з метою бойкоту ухвалення урядових законопроектів або зниження їхньої легітимності, а також через застосування непарламентських засобів тиску на органи влади (організація мітингів, страйків, рухів непокори, підбування до антисистемних дій). Водночас президент/ прем'єр-міністр розпускають парламент, через формальні причини забороняють мітинги, страйки, рухи непокори. У другому випадку органи державного управління застосовують тиск на парламентську/ регіональну/ місцеву опозицію через правовий, організаційний, адміністративний, економічний механізми, а політична опозиція не застосовує жодних легальних/ нелегальних методів протидії органам влади.

Контрастна взаємодія: політична опозиція прагне сприяти органам влади, а органи влади удаються до стратегії активної протидії їй; органи влади сприяють політичній опозиції, а вона активно протидіє їм. Так, конструктивна критика, моніторинг існуючих проблем, пропозиції альтернативних законопроектів, проєктів програм суспільного розвитку, контроль діяльності органів державного управління з боку політичної опозиції та активна протидія органів влади, аж до заборони політичної опозиції в центрі та на місцях. З іншого боку, нормативно-правове забезпечення діяльності політичної опозиції, відсутність організаційного,

адміністративного, політичного тиску на неї та небажання політичної опозиції вдаватися до конструктивної діяльності, легальних методів роботи.

Компромiсна взаємодія: партнери проявляють окремі елементи як сприяння, так і протидії". Так, політична опозиція застосовує й цивілізовані парламентські форми взаємодії, і вдається до затяжної обструкції, сецесії, блокування парламентської трибуни, навіть непарламентських методів діяльності (організації мітингів, демонстрацій протесту, страйків) в разі вирішення того чи іншого питання. Водночас, органи законодавчої та виконавчої влади допускають проведення комунікативних заходів з лідерами/представниками опозиційних політичних партій/ фракцій, участь у спільних з опозицією обговореннях певних документів чи питань в парламенті, із застосуванням деяких обмежень щодо діяльності опозиції, реалізацією нею власних повноважень.

**Висновки.** Таким чином, на підставі вищевикладеного можна вважати інститут політичної опозиції результатом об'єктного зворотного зв'язку на управлінські впливи держави, одним з інформаційних ресурсів державного управління, місцевого самоврядування. Аналіз функціональної взаємодії місцевого самоврядування та інституту політичної опозиції доводить наявність значних збігів у виконанні ними власних функцій. Збільшення функцій інституту політичної опозиції, збагачення їх управлінським змістом дасть змогу вважати інститут політичної опозиції складовою державного механізму управління, суб'єктом управлінського процесу, засобом зміни управлінської парадигми із суб'єкт-об'єктної на суб'єкт-суб'єктну.

**Перспективи подальших досліджень** у даному напрямку полягають у необхідності вивчення відповідного європейського досвіду, пошуку принципів та інструментів реалізації взаємодії політичних партій і представницьких органів місцевого самоврядування, діагностики їх відносин.

#### Список використаних джерел.

1. Атаманчук Г. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. - 3-е изд., доп. - М.: ОМЕГА-Л, 2005. - 584 с.
2. Нижник Н. Синергетичні основи оптимізації державного управління [Електронний ресурс] / Н. Нижник, І. Черленяк, В. Олуйко. - Режим доступу: [http://www.guds.gov.ua/document/42206;jsessionid=BC8584FDFAD6A968272FDF359CE4251\\_2;4\\_2003\\_nuzhnuk.doc](http://www.guds.gov.ua/document/42206;jsessionid=BC8584FDFAD6A968272FDF359CE4251_2;4_2003_nuzhnuk.doc).
3. Одінцова Г. Теорія та історія державного управління: навч. посіб. / Г.С. Одінцова, В.Б. Дзюндзюк, Н.М. Мельтюхова. -К.: Професіонал, 2008. - 288 с.
4. Сурмін Ю. Тенденції розвитку державного управління / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. - 2007. - № 2. - С 5-14.
5. Зотова З. Власть и общество: проблемы взаимодействия / З. Зотова: под общ. ред. С. Попова. - М.: ИКФ "Омега - Л", 2001. - 252 с.
6. Надрага В. Взаємодія владних структур, політичних і громадських організацій як засіб підвищення ефективності управління на регіональному рівні: Дис. канд. наук з держ. управління: 25.00.02 / Національна академія держ. управління при Президентові України / В. Надрага. - К., 2003. - 248 с.
7. Очерки парламентского права (зарубежный опыт) / Под ред. Б. Топорнина. - М.: Инт-т государства и права РАН, 1993. - 179 с.
8. Правовий статус парламентської опозиції в Україні: варіанти вирішення проблеми. - Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/monitor/monitor17/01.htm>.

#### References.

1. Atamanchuk, G.V. (2005), *Theoria gosudarstvennogo upravleniya: kurs leksiy*, [Theory of the State upravleniya: Lectures], 3rd ed, Omega-L, Moscow, Russia.
2. The official site of the National Agency of Ukraine on Civil Service (2003) "Synergistic base optimization governance", available at: [http://www.guds.gov.ua/document/42206;jsessionid=BC8584FDFAD6A968272FDF359CE4251\\_2](http://www.guds.gov.ua/document/42206;jsessionid=BC8584FDFAD6A968272FDF359CE4251_2) (Accessed april 2003).
3. Odintsova, G.S., Dzyundzyuk, V.B, and Meltyuhovf, N.M. (2008), *Teoria ta istoria derjavnogo upravlinnia*: [Theory and history of public administration: studies handbook], Professional, Kiyv, Ukraine.
4. Surmin, J. (2007), *tendentsiy rozvitku derjavnogo upravlinnia* [Trends in Public Administration], Bulletin of the NAPA, Kiyv, Ukraine.
5. Zotova, Z. M. (2001), *Vlast i obschestvo:problemi vzaimodeystvia* [The power and society: problems of interaction], IKF "Omega - L", Moscow, Russia.
6. Nadraga, V. I. (2003), *Vzayemodia vladnih struktur, politichnih i gromadskih organizatsiu uak zasib pidvischennia efektyvnosti upravlinnia na regionalnomu rivni* [Interaction authorities, political and social organizations as a means to improve management at the regional level], National Academy of Public Administration of Ukraine, Kiyv, Ukraine.
7. Ed. Topornyn, B. N. (1993), *Otcherki parlamentskogo prava (zarubegniy opit)* [Essay parliamentary law (zarubezhnyy Experience)], Int-t State and Law Sciences, Moscow, Russia.
8. The National Institute for Strategic Studies (2011), "The legal status of the political opposition in Ukraine: solutions to the problem", available at: <http://www.niss.gov.ua/monitor/monitor17/01.htm>. (Accessed 4 October 2011).

Стаття надійшла до редакції 19.08.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"