

УДК 303.094.5 : 328. 123 : 351

В. В. СИЧОВА

МОДЕЛІ ВПЛИВУ ІНСТИТУТУ ПОЛІТИЧНОЇ ОПОЗИЦІЇ НА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

Запропоновано методикау розрахунку рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління та визначено моделі відповідного впливу у Великобританії, Німеччині, Франції на підставі методу експертних оцінок.

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

On the basis of method of expert estimations the method of computation of influence's level of institute of political opposition on public administration it was offered, and the models of the conformable influence in Great Britain, Germany, France it was define.

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

Взаємодія інституту політичної опозиції та уряду має різні моделі, синергетичного підходу до стратегічного державного управління Н. Нижник, І. Черленяк, В. Олуйко довели, що від взаємин між владою та опозицією (примус чи партнерські відносини) залежить ефективність політичного керівництва та державного управління [2]. О. Петренко, Ю. Баштанник вже зробили перші кроки щодо визначення політичної опозиції ефективним елементом публічного управління та формою публічного контролю [4, с. 71]. Разом з тим проблема моделей впливу інституту політичної опозиції на державне управління не стала спеціальним предметом досліджень науки державного управління.

Метою статті є розробка методикау розрахунку рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління, використовуючи метод експертних оцінок та визначення моделі відповідного впливу в провідних європейських країнах.

У зв'язку із залученням політичної опозиції до державноуправлінської діяльності відбувається ускладнення характеру державного управління. Діяльність опозиції за певних умов (чинників) може сприяти підвищенню стійкості, формуванню соціально ефективної системи державного і регіонального управління, рівно як і розгойдуванню й послабленню ефективності управлінських впливів держави на об'єкти управління, або не впливати на характер управлінської діяльності. До уваги візьмемо системну політичну опозицію, бо в демократичних країнах наявність політичних інститутів демократії не приводить до змін урядів у революційний спосіб. У роботі розглянуто такі чинники впливу: 1) двопартійна система з

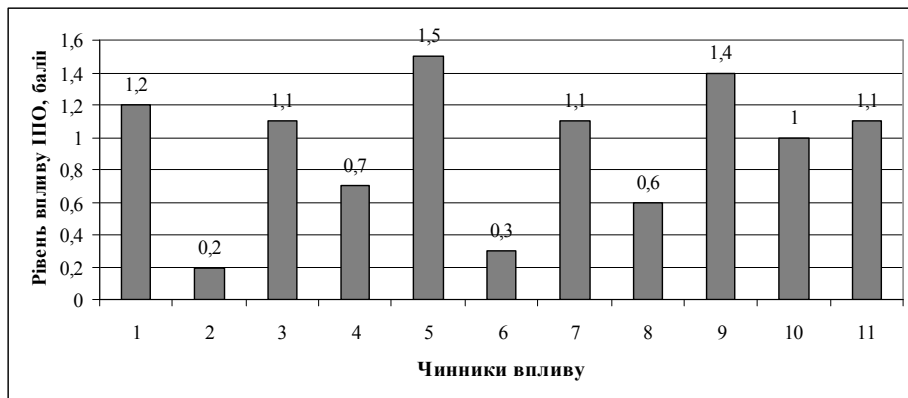
однопартійною парламентською опозицією; 2) багатопартійна система з розрізненою парламентською опозицією; 3) багатопартійна система з об'єднаною одновекторною опозицією; 4) багатопартійна система з об'єднаною різновекторною парламентською опозицією; 5) парламентська система правління; 6) президентська/напівпрезидентська система правління за умов, коли президент уособлює більшість одно-, двопалатного парламенту; 7) напівпрезидентська система правління за умов, коли президент уособлює меншість парламенту (існує диспаритет між президентом і прем'єр-міністром); 8) президентська система правління за умов, коли президент уособлює меншість однієї з палат парламенту; 9) президентська система правління за умов, коли президент уособлює меншість у двох палатах парламенту; 10) унітарний територіальний устрій; 11) федеративний територіальний устрій.

Проаналізовано, як за наявності кожного окремого з вищезазначених чинників інститут політичної опозиції (ІПО) впливає на основні функції державного управління (планування, організація, мотивація, контроль). Для з'ясування рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління, було застосовано метод експертних оцінок за п'ятибальною шкалою [-2; -1; 0; 1; 2], де бали означають: “-2” – сильний негативний вплив, “-1” – незначний негативний вплив, “0” – відсутність впливу, “1” – незначний позитивний вплив, “2” – сильний позитивний вплив. Спираючись на складові (загалом їх 70) основних функцій державного управління [3, с. 58–62]. Проаналізовано також, як за кожного окремого з вищезазначених чинників (1 – 11) інститут політичної опозиції впливає на основні функції державного управління (планування, організація, мотивація, контроль). Суму балів по кожній із основних функцій державного управління було поділено на кількість складових за такою формулою:

$$B = \frac{\sum_{i=1}^N B_i}{n} ,$$

де B – вплив інституту політичної опозиції (ІПО); B_i – вплив ІПО (в балах) на окрему складову функції ДУ; n – кількість складових елементів.

Так було визначено вплив (B) інституту політичної опозиції (ІПО) на державне управління (ДУ) в цілому (рис. 1) за умов дії того чи іншого з вищезазначених одинадцяти чинників впливу, а також на кожну з основних функцій державного управління.



- 1) двопартійна система з однопартійною парламентською опозицією;
- 2) багатопартійна система з розрізненою парламентською опозицією;
- 3) багатопартійна система з об'єднаною одновекторною опозицією;
- 4) багатопартійна система з об'єднаною різновекторною парламентською опозицією;
- 5) парламентська система правління;
- 6) президентська/напівпрезидентська система правління за умов, коли президент уособлює більшість одно-, двопалатного парламенту;
- 7) напівпрезидентська система правління за умов, коли президент уособлює меншість парламенту (існує диспаритет між президентом і прем'єр-міністром);
- 8) президентська система правління за умов, коли президент уособлює меншість однієї з палат парламенту;
- 9) президентська система правління за умов, коли президент уособлює меншість у двох палатах парламенту;
- 10) унітарний територіальний устрій;
- 11) федеративний територіальний устрій.

Рис. 1. Рівень впливу інституту політичної опозиції на державне управління

Як виявилось, за умов парламентської системи правління позитивний вплив ПО на державне управління найбільший ($B=1,5$) і досить значний (наближається до сильного). Вважається, що парламентська форма правління зводить до мінімуму конфлікти між законодавчою і виконавчою гілками влади, запобігає виникненню безвихідних ситуацій, сприяє встановленню більш ефективних взаємовідносин між гілками влади. Одночасно з цим вона надає можливість здійснення змін у складі урядів без постійних політичних потрясінь. За умов парламентського режиму для інституту політичної опозиції створюються сприятливі умови (критика та поправки до законодавства, головування в парламентських комітетах, години (дня) запитань (подання усних та письмових запитів) урядові щоденно, відводиться час для обговорення урядових витрат, додаткові можливості для висвітлення власної політичної позиції та впливу на ухвалення державних рішень тощо. При парламентських формах правління уряд не завжди формується партією, яка набрала найбільшу кількість голосів, і вимушений

спиратися на коаліцію. Наприклад, у ФРН, Австрії, Ірландії, Норвегії, Швеції неодноразово уряд очолювала партія, яка була другою за кількістю отриманих голосів виборців, але створювала коаліцію з невеликою партією (уряд меншості). Тому іноді стираються розбіжності між урядом і опозицією, а вплив останньої збільшується.

В умовах парламентської системи правління в самому уряді може з'явитися так звана "внутрішня опозиція" між партіями, що входять до урядової коаліції. Уряд може ослабити й критика його промахів з боку деяких учасників урядового альянсу, які захочуть перекласти відповідальність за невдачі на інших членів коаліції. Уряд не може добитися, щоб за його проекти проголосували без суттєвих поправок, що свідчить про досить значний вплив опозиції на державне управління.

Ледь відчутний вплив IPO ($B=0,3$) на державне управління за умов президентської/напівпрезидентської системи правління, якщо президент репрезентує парламентську більшість. За президентської республіки (американський варіант) вплив IPO на уряд, в цілому державне управління, значно менший, ніж за парламентської республіки. За президентської системи правління виконавча і законодавча гілки влади обираються безпосередньо народом (що надає подвійної легітимності як виконавчій, так і законодавчій гілкам влади). Уряд формує глава держави, парламент не має механізмів для відставки уряду, зв'язок між законодавчою та виконавчою гілками влади нещільний. Американська політична система побудована на принципі стримувань і противаг, що не потребує жорсткого розмежування на більшість і опозицію в конгресі. Оскільки формально парламентська більшість не причетна до формування уряду, тому останній зовсім не віддзеркалює партійного складу палат. Роль противаги уряду/президенту за конституційною моделлю відіграє парламент, що є одним цілим. Політична опозиція не має особливих прав у парламенті: їх регламентовано в загальній системі гарантій депутатської діяльності. З одного боку, це забезпечує певну стабільність системи, з іншого – проблемні ситуації в системі влади ухваленні законів, що змушує президентів і парламенти вести переговори і знаходити компроміси із законодавчих пріоритетів. Тому, якщо партійність президента та більшості в конгресі збігаються, то зменшується вплив опозиції на урядову політику, посилюється влада уряду/президента. Водночас Президент США не може вести незалежну політику, спираючись на партію більшості в конгресі, через розбіжності в середині власної партії: американським партіям притаманна неоднорідність, слабка партійна дисципліна. Амбіційність деяких президентів та обмежений термін перебування у владі, бажання швидше виконати власну програму, на переконання американського політолога Х. Лінца, можуть призвести до непродуманих політичних ініціатив, невинновато жорстокої реакції на дії законної опозиції, що також зменшить можливості останньої.

Разом із тим, відносно значний вплив IPO на державне управління відчувається за умов президентської системи правління, коли президент

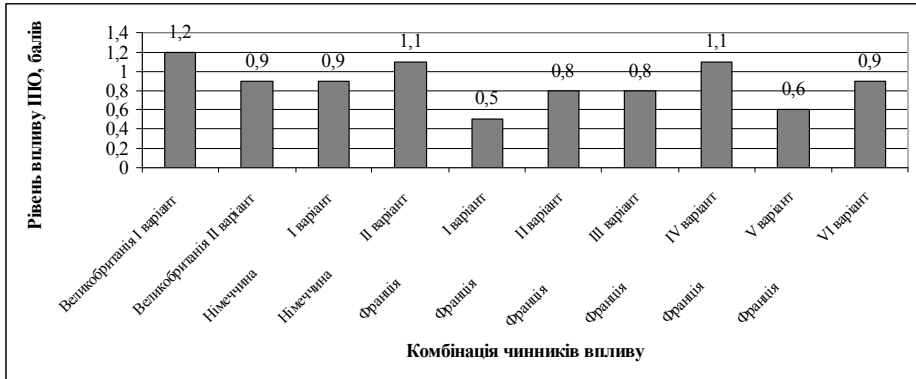
уособлює меншість у двох палатах парламенту (тобто в умовах коабітації) ($B=1,4$). Наприклад у США, якщо існує диспаритет (різна партійність) між президентом та більшістю нижньої (конгресу) та верхньої (Сенату) палат парламенту, то це може призвести до піднесення впливу інституту політичної опозиції на систему державного управління. Між тим, на практиці це не завжди так через недисциплінованість партій і наявність малих партій.

Певні комбінації чинників впливу дозволили розробити можливі варіанти рівнів впливу інституту політичної опозиції на державне управління. За жодного з проаналізованих варіантів комбінацій чинників впливу інституту політичної опозиції не має сильного впливу на систему державного управління (рис. 2). У Великобританії до 2010 р. був можливий лише один варіант комбінації чинників впливу інституту політичної опозиції на державне управління: двопартійна система в парламентській системі правління в унітарній державі, – з незначним рівнем відповідного впливу ($B=1,2$). Парламентські вибори 2010 р. у Великобританії призвели до нового варіанту: унітарна держава з парламентською системою правління, багатопартійною системою, за умов розрізненості парламентської опозиції. За даного варіанту вплив інституту політичної опозиції дещо зменшується, залишаючись у межах незначного позитивного ($B=0,9$). В умовах майже рівного співвідношення владної та опозиційної фракцій у парламенті, наприклад, у 1974 р. [4], вплив інституту політичної опозиції буде дещо більший (умовно $B=2$).

Такої країни з парламентською системою правління, але багатопартійною системою та федеративним територіальним устроєм, як Німеччина, притаманні два варіанти комбінації чинників впливу з незначним позитивним впливом інституту політичної опозиції на державне управління (рис. 2). Оскільки існує заборона зливатися в єдину парламентську опозицію кільком опозиційним фракціям, а лише допускається добровільне укладання угоди між ними про спільні дії, то вплив інституту політичної опозиції на державне управління дещо більший ($B=1,1$), ніж коли опозиція представлена найбільшою фракцією в парламенті й не домовляється про спільні дії з іншими фракціями, відповідний вплив – дещо менший ($B=0,9$).

Шість комбінацій чинників, а значить, шість варіантів рівнів впливу інституту політичної опозиції на державне управління можливі у Франції (рис. 2). Якщо в парламенті об'єдналися одновекторні опозиційні фракції, а президент представляє парламентську меншість, то даний варіант характеризується незначним впливом інституту політичної позиції ($B=1,1$) на державне управління Франції. Якщо парламентська опозиція хоч і об'єднана, але різновекторна, за диспаритету президента та прем'єр-міністра її вплив на державне управління дещо менший ($B=0,9$). Розрізнена парламентська опозиція, навіть за підтримки президентом парламентської меншості, має ще менший вплив на державне управління Франції ($B=0,8$). Такий самий вплив ($B=0,8$) відчуває державне управління Франції, з боку

інституту політичної опозиції, якщо опозиція складається з об'єднаних одновекторних парламентських фракцій, але президент уособлює парламентську більшість. Якщо врахувати наявність останнього чинника, а опозиція об'єднала різновекторні парламентські фракції, то відповідний вплив далі знижується ($B=0,6$), якщо ж опозиція взагалі розрізнена – ще менший (досить незначний) ($B=0,5$).



Великобританія I варіант (двопартійна система + парламентська система правління + унітарний територіальний устрій)

Великобританія II варіант (з 2010 р.) (багатопартійна система з розрізненою парламентською опозицією + парламентська система правління + унітарний територіальний устрій)

Німеччина I варіант (багатопартійна система з розрізненою парламентською опозицією + парламентська система правління + федеративний територіальний устрій)

Німеччина II варіант (багатопартійна система з об'єднаною (домовленостями) різновекторною парламентською опозицією + парламентська система правління + федеративний територіальний устрій)

Франція I варіант (багатопартійна система з розрізненою парламентською опозицією + напівпрезидентська система правління, коли президент уособлює парламентську більшість + унітарний територіальний устрій)

Франція II варіант (багатопартійна система з розрізненою парламентською опозицією + напівпрезидентська система правління, коли президент уособлює парламентську меншість + унітарний територіальний устрій)

Франція III варіант (багатопартійна система з об'єднаною одновекторною парламентською опозицією + напівпрезидентська система правління, коли президент уособлює парламентську більшість + унітарний територіальний устрій)

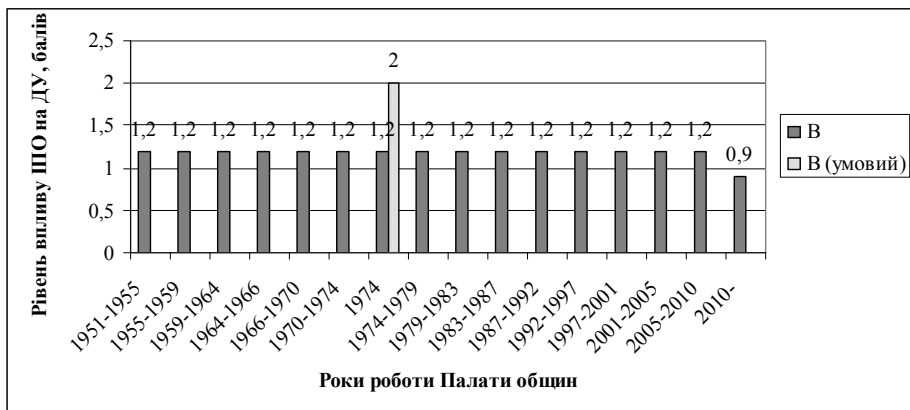
Франція IV варіант (багатопартійна система з об'єднаною одновекторною парламентською опозицією + напівпрезидентська система правління, коли президент уособлює парламентську меншість + унітарний територіальний устрій)

Франція V варіант (багатопартійна система з об'єднаною різновекторною парламентською опозицією + напівпрезидентська система правління, коли президент уособлює парламентську більшість + унітарний територіальний устрій)

Франція VI варіант (багатопартійна система з об'єднаною різновекторною парламентською опозицією + напівпрезидентська система правління, коли президент уособлює парламентську меншість + унітарний територіальний устрій)

Рис. 2. Варіанти рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління

За тривалого існування двопартійної системи та мажоритарної виборчої системи (яка не завжди адекватно відображає інтереси виборців) 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. Тому модель впливу інституту політичної опозиції на державне управління Великобританії можна назвати моделлю обмеженого/звуженого рівномірного впливу (рис. 3).



B – вплив інституту політичної опозиції на державне управління

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

Рис. 3. Вплив інституту політичної опозиції на державне управління Великобританії (1951 – 2010 рр.).

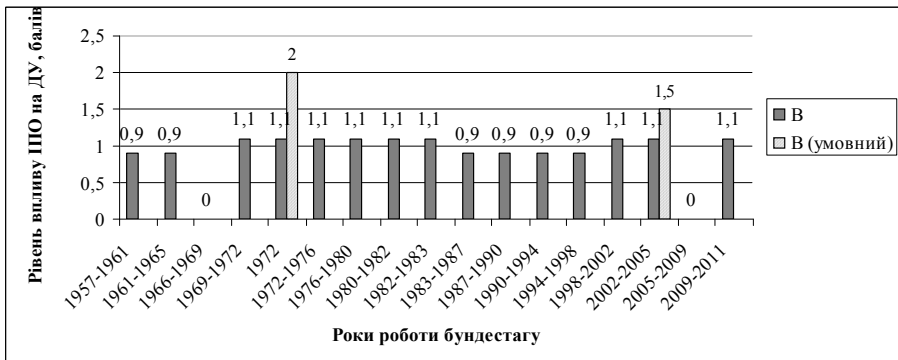
Виходячи із частих змін рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління, модель відповідного впливу, притаманну Франції, можна назвати моделлю імпульсного поліваріантного впливу (рис. 4). Постійні зміни рівня впливу інституту політичної опозиції на державне управління кожного разу є випробуванням дієздатності системи державного управління.

Модель впливу інституту політичної опозиції на державне управління Німеччини можна вважати моделлю стрибкоподібного впливу. Існування широкої коаліції в 1966 – 1969 рр., 2005 – 2009 рр. [1] зводило вплив інституту політичної опозиції на державне управління фактично нанівець. Проте майже однакова кількість депутатських мандатів парламентської більшості та парламентської меншості [1] дозволяє говорити про сильний або досить значний вплив інституту політичної опозиції на державне управління Німеччини.

Водночас значна, екстремальна амплітуда коливань рівня впливу інституту політичної опозиції – від $B=0,9$ до $B=0$ у 1966 р., від $B=0$ до $B=1,1$ у 1969 р., від $B=1,1$ 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. – ставала живленням ефективності державного управління.



Рис. 4. Вплив інституту політичної опозиції на державне управління Франції (1958 – 2011 рр.).



B – вплив інституту політичної опозиції на державне управління

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

Рис. 5. Вплив інституту політичної опозиції на державне управління Німеччини (1957 – 2011 р.).

Застосування методу експертних оцінок дозволило зробити висновок, що за будь-яких умов/чинників рівень впливу інституту політичної опозиції (*B*) на державне управління в цілому, а також на кожну з основних функцій державного управління не має від'ємного/негативного значення. З цього виходить, що, незважаючи на характер взаємодії системної політичної опозиції з владою, інститут політичної опозиції лише позитивно впливає на державне управління як суспільний інститут і систему органів влади. Свідоме створення державними управлінцями комбінацій різних чинників/умов впливу (через розроблення відповідного законодавства) дозволить у транзитних суспільствах коригувати рівень впливу інституту політичної опозиції на державне управління, що сприятиме підвищенню ефективності державного управління.

Література:

1. Бундестаг и Федеральное правительство Германии (с 1949) // Политический атлас 2009 р. – Режим доступу : <http://www.pe-a.ru/De/De-ru.php>
2. *Нижник Н.* Синергетичні основи оптимізації державного управління / Н. Нижник, І. Черленяк, В. Олуйко. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/document/42206;jsessionid=BC8584FDFAD6A968272FDF359CE42512;/4_2003_nuzhnuk.doc
3. *Одінцова Г. С.* Теорія та історія державного управління : [навч. посіб.] / Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельтюхова. – К. : ВД “Професіонал”, 2008. – 288 с.
4. *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.
5. СК – Палата общин и Кабинет (с 1935) // Политический атлас 2009 Бундестаг и Федеральное правительство Германии (с 1949) // Политический атлас 2009. – Режим доступу : <http://www.pe-a.ru/De/De-ru.php>. – Режим доступу: <http://www.pe-a.ru/UK/UK-ru.php>

Надійшла до редколегії 06.06.2011 р.