

Шачковська Л.С.,
Бондар С.С.

Критерії ефективності діяльності політичної опозиції в демократичних країнах

У статті розглядаються критерії діяльності опозиції, які дають змогу визначити рівень її ефективності, розроблені на основі компаративного аналізу інституціональних форм функціонування інституту політичної опозиції в демократичних країнах. До таких критеріїв належать механізми ідентифікації влади й опозиції та впливу на ухвалення державних рішень, закріплення статусу, прав та обов'язків опозиції, рівень її відповідальності і джерела фінансування опозиції. Відзначається, що інституціоналізація опозиції в демократичних системах не може відбуватися всупереч принципу поділу влади, а тому потрібно виходити зі свідомого визнання обмеженості сфери впливу опозиції, що локалізується в парламенті й діє парламентськими методами. Підкреслюється, що суспільне ставлення до інституту політичної опозиції в західноєвропейських державах загалом є позитивним, його сприймають як конструктивну протизавагу владі. Цей факт доводять перемоги опозиційних сил на місцевих і парламентських виборах у Європі (Швеція, Франція, Бельгія, Чехія, Болгарія тощо).

Ключові слова: політична опозиція, інституціоналізація, Британська (вестмінстерська) модель опозиції, континентальна модель опозиції, Французька (напівпрезидентська) модель опозиції, Скандинавська інституціональна модель опозиції.

В статье рассматриваются критерии деятельности оппозиции, позволяющие определить уровень ее эффективности, разработанные на основе сравнительного анализа институциональных форм функционирования института политической оппозиции в демократических странах. К таким критериям относятся механизмы идентификации власти и оппозиции и влияния на принятие государственных решений, закрепления статуса, прав и обязанностей оппозиции, уровень ее ответственности и источники финансирования оппозиции. Отмечается, что институционализация оппозиции в демократических системах не может происходить вопреки принципу разделения властей, а поэтому нужно исходить из сознательного при-

знания ограниченности сферы влияния оппозиции, которая локализуется в парламенте и действует парламентскими методами. Подчеркивается, что общественное отношение к институту политической оппозиции в западноевропейских государствах в целом является положительным, его воспринимают как конструктивный противовес власти. Этот факт доказывают победы оппозиционных сил на местных и парламентских выборах в Европе (Швеция, Франция, Бельгия, Чехия, Болгария и т. д.).

Ключевые слова: политическая оппозиция, институционализация, Британская (вестминстерская) модель оппозиции, континентальная модель оппозиции, Французская (полупрезидентская) модель оппозиции, Скандинавская институциональная модель оппозиции.

The authors revealed the criteria of opposition activity that can determine the level of its effectiveness, developed on the basis of comparative analysis of institutional forms of functioning of the political opposition institution in democratic countries. These criteria include: mechanisms of authority and opposition identification and influence government decision making, consolidating of the status, rights and duties of the opposition, the level of responsibility and sources of the opposition funding. It was noted that the institutionalization of opposition in democratic systems can not be contrary to the principle of separation of authority, and therefore we had to proceed from conscious recognition of the limited sphere of influence of the opposition, localized in parliament and acting by parliamentary methods. It was emphasized that the public attitude to the institution of political opposition in Western countries in general is positive. It is seen as a constructive counterbalance power. This fact had been proved by the victory of the opposition in local and parliamentary elections in Europe (Sweden, France, Belgium, the Czech Republic, Bulgaria, etc.).

Key words: political opposition, institutionalization, British (Westminster) model of opposition, continental model of opposition, French (semi-presidential) model of opposition, Scandinavian institutional model of opposition.

УДК 321.01.(4)

Шачковська Л.С.,
кандидат політичних наук, доцент,
завідувач кафедри суспільних
дисциплін
Уманського державного педагогічного
університету імені Павла Тичини
Бондар С.С.,
кандидат політичних наук, доцент
кафедри суспільних дисциплін
Уманського державного педагогічного
університету імені Павла Тичини

Політична опозиція як одна з провідних ознак демократичності політико-владних відносин може ефективно функціонувати виключно за умови демократії.

Систематизація теоретичних розробок проблеми політичної опозиції є пріоритетним завданням вітчизняної політологічної науки. Натомість світова практика накопичила значний досвід функціонування та інституціоналізації політичної опозиції, що виявився у формуванні сталих моделей опозиційної діяльності. Їх сутнісні ознаки та принципи діяльності пропонуємо розглянути в дослідженні.

Виявленню якісних характеристик тієї чи іншої моделі сприятиме визначення критеріїв ефективності діяльності політичної опозиції.

Одним із провідних критеріїв визначення ефективної діяльності інституту політичної опозиції є механізм впливу на ухвалення державних рішень. Уперше термін «прийняття рішень» ужито в 30-х роках ХХ ст. Б. Стіном, у 60-х роках політичні рішення вивчає С. Марч, а управлінські рішення вперше аналізуються Д. Снайдером. П. Гордон називає управлінські рішення основою державного управління [4]. Зараз питання участі

парламентської опозиції в законодавчому процесі та процесі прийняття політичних рішень вивчають вітчизняні дослідники: В. Андрущенко [1], Т. Бук [7], В. Коробко [7], В. Фесенко [7] та інші, а проблеми взаємодії більшості й опозиції присвячено декілька публікацій С. Гавриша [4]. Але варто відзначити, що вказані дослідження є своєрідною рефлексією на ситуацію, а ґрунтовних робіт без емоційного забарвлення та звинувачень меншості досить небагато, тому дослідження в цьому напрямі є надзвичайно актуальним.

Мета статті – проаналізувати моделі опозиції, які дають змогу виявити рівень ефективності опозиційної діяльності в державі; проаналізувати специфіку участі опозиції в прийнятті державних рішень в умовах чотирьох класичних інституціональних моделей опозиційної діяльності; узагальнити зарубіжний досвід інституціоналізації політичної опозиції.

Одним із основних аспектів функціонування зрілого інституту політичної опозиції є прозорість і легкість механізму ідентифікації влади й опозиції. Досить легко визначити цю належність у вестмінстерській і континентальній моделях опозиції. Перша з них функціонує в парламентській республіці за двопартійної системи, де опозиційною стає партія, яка набрала меншу кількість голосів відносно правлячої. У другій до опозиційної сили належать ті партії, що не ввійшли до правлячої більшості, уряд контролює парламентську більшість, але для ухвалення важливих рішень потребує згоди опозиції. Складніше відбувається процес ідентифікації за французької напівпрезидентської форми політичної опозиції. Опозицією в цьому випадку може виступати парламентська меншість (якщо президент і більшість належать до однієї політичної сили) або парламентська меншість і президент (якщо президент і більшість належать до різних політичних таборів).

Варто також зазначити, що взаємодія більшості й опозиції у двопартійній і багатопартійній системах суттєво різняться. За двопартійної системи результати голосування з політичних проблем більш передбачувані, а за багатопартійної – значну роль відіграє погодження між фракціями, міжпарламентськими групами тощо.

Впливовим фактором інституціоналізації політичної опозиції є закріплення її статусу. Британська модель передбачає, що опозиція має офіційний статус і визначену форму діяльності, а саме «тіньовий уряд». Континентальна модель характеризується тим, що жодна партія в парламенті не має офіційного статусу опозиції та визначених форм діяльності, але всупереч цьому факту в партійному середовищі поширюється переважно опозиційний тип політичної поведінки. У змішаних республіках опозиція переважно залишається без закріпленого спеціального статусу, через що позбавлена

компенсаційних повноважень. Не менш важливим чинником організації ефективної роботи опозиції, ніж закріплення її статусу, є визначення її прав та обов'язків. Вони можуть бути визначені конституцією країни (Греція, Франція, Португалія, конституції м. Гамбург і землі Шлезвіг-Гольштейн у Німеччині), нормативно-правовим актом, що регулює роботу парламенту (Статут Сейму Литовської Республіки, Акт про Парламент Норвегії, регламенти шведського та фінського парламентів тощо), спеціальним законом про діяльність опозиції (Португалія), традиційними нормами, які склалися історично (Великобританія, Італія тощо).

Узагальнивши зарубіжний досвід інституціоналізації політичної опозиції, констатуємо, що її основними правами є участь у формуванні порядку денного парламенту, можливість надсилати запити уряду й підзвітним йому організаціям, піддавання критиці урядові рішення, ініціювання створення спеціальних слідчих комісій для розслідування недбалості або непрофесіоналізму вищих посадових осіб держави, право публічних висловлювань і рівного з правлячою елітою доступу до ефірного часу державних телерадіокомпаній, друкованих засобів масової інформації.

Не менш важливою є можливість створення «тіньового уряду». Стабільне функціонування опозиційного кабінету міністрів дає змогу виконувати вагомий функцію наступництва влади. Отримуючи владні повноваження на чергових виборах, члени «тіньового кабінету» лише змінюють свої функціональні обов'язки (отримуючи офіційні урядові посади, які вони раніше дублювали), а не формують новий штат співробітників. Отже, «тіньові кабінети» забезпечують право наслідувати владу та безболісно змінювати владні політичні сили. Окрім того, функціонування «тіньових кабінетів» є запорукою підвищення компетентності й професіоналізму політиків-членів альтернативних урядів, адже вони зобов'язані розуміти специфіку галузі, якою опікуються.

Технології прийняття політичних рішень великою мірою зумовлені характером політичного режиму. За авторитаризму, тоталітаризму рішення приймають здебільшого в закритому, таємному режимі вузьким колом людей, не беручи до уваги точки зору опозиції. За демократичних режимів дбають про чіткість процедури прийняття політичних рішень, використовуючи компроміс, консенсус. Це сприяє уникненню соціальних, політичних конфліктів, забезпечує стабільний розвиток суспільства.

Проаналізуємо специфіку участі опозиції в прийнятті державних рішень в умовах чотирьох класичних інституціональних моделей опозиційної діяльності. Британська (вестмінстерська) модель з її розгалуженою системою опозиційної участі характеризується тим, що опозиція в англійському

парламенті не погоджується з більшістю із жодного питання, але це ніяк не заважає процесу прийняття рішень шляхом голосування більшістю. І якщо Палата Лордів, яка заклала традицію функціонування інституту політичної опозиції, сьогодні швидше виконує функцію історичної пам'яті, то Палата Громад цілком успадкувала традиції опозиційної непримиренності.

Французька (напівпрезидентська) модель із її двояким визначення опозиції розкриває всі важелі впливу на прийняття політичних рішень перед президентом, який може виступати як опозиційна сила. Парламентська ж опозиція долучається до процесу ухвалення політичних рішень лише в разі зацікавленості більшістю в отриманні голосів депутатів меншості. Більше того, до недавнього часу у Франції діяла конституційна норма, яка дозволяла ігнорувати думку парламентської опозиції в процесі ухвалення законопроектів. Президент Франції Н. Саркозі обмежив використання цієї статті Конституції.

Скандинавська інституціональна модель політичної опозиції, що передбачає прецедент потрапляння до парламентської опозиції партії, яка перемогла на виборах, дає можливість кількісно впливати на ухвалення державних рішень. Тобто політичні партії, які зазнали поразки за підсумками електорального циклу, можуть об'єднатися в постійно діючу опозицію або в ситуативну більшість для прийняття того чи іншого політичного рішення.

Політична опозиція в Німеччині рішенням Федерального Конституційного Суду визнана інститутом конституційним, тобто будь-яка її спроба втрутитися в процес ухвалення політичних рішень не може бути опротестованою більшістю. Регламент німецького парламенту й Конституція ФРН передбачають, що меншість у вигляді фракцій або 5% членів Бундестагу мають право вносити на обговорення законопроекти й поправки до них [2]. Опозиція в Німеччині наділена беззаперечним правом законодавчої ініціативи, але при цьому для прийняття політичного рішення вона неодмінно має заручитися підтримкою представників більшістю.

Традиційно опозиція голосує проти більшої частини рішень, які приймаються, розраховуючи, що вони не будуть популярними серед населення або ж зовсім не виконуватимуться. У будь-якому випадку опозиція мріє про використання цих рішень як аргументів проти суперників на нових виборах.

В умовах реальної парламентської боротьби за прийняття державного рішення опозиція може завоювати голоси депутатів, що не визначилися зі своєю позицією, і заблокувати рішення, яке вимагає дві третини голосів. Але, як показує досвід, лідер більшої частини й лідери фракцій завжди можуть змінити формулювання в тексті рішення, яке б задо-

вольнило більшість депутатів, чиї голоси потрібні для ухвалення нормативно-правового акта. Отже, вплив опозиції на прийняття або неприйняття конкретного рішення в парламенті є не абсолютним, а ситуативним або ж узагалі відсутнім.

Дослідник англійської політичної культури професор Р. Джессоп [9] вважає, що «справжній зміст дій опозиції знаходиться за межами парламенту» [4], де вплив на ухвалення політичних рішень є досить опосередкованим і може здійснюватися виключно за участю груп інтересів або груп тиску, які підтримують ту чи іншу опозиційну силу, представлену в парламенті.

Діяльність або бездіяльність опозиції завжди має певні політичні наслідки, отже, рівень відповідальності опозиції є досить важливим критерієм її ефективності. Вестмінстерська модель демонструє чітку відповідальність правлячої та опозиційної еліт. Партія влади не може бути бездіяльною через протистояння чи втручання опозиції. Окрім того, принцип формування «тіньового кабінету» у Великобританії, де кожна урядова посада віддзеркалена тіньовим міністром, дає змогу оцінювати відповідальність не лише опозиційної партії загалом, а й кожного її члена окремо. Поряд із невиразним механізмом впливу на ухвалення політичних рішень вестмінстерська модель дає змогу опозиції контролювати владу, висвітлювати її процедурну роботу, інформувати населення про перебіг законодавчого процесу. Натомість прозорість діяльності опозиції дає владі можливість указувати на її можливі прорахунки або недбалість у виконанні своїх функцій. Указана система стримувань і противаг дає змогу британській моделі залишатися єдиною формою опозиції з якісною характеристикою відповідальності.

Скандинавська модель характеризується невиразною відповідальністю опозиції, адже важко визначити кількісне співвідношення правлячих та опозиційних сил під час вироблення того чи іншого державного рішення. Опозиційний статус не відіграє визначальної ролі в політичній діяльності, вона належить відсотковому складу групи депутатів парламенту, які можуть удаватися до створення тимчасових блоків для прийняття політичного рішення. Отже, визначити рівень відповідальності опозиції можна тільки через складний процес аналізу мотивації, зацікавленості й участі опозиції в політичному процесі.

Французька модель через значну обмеженість доступу опозиції до процесу прийняття політичних рішень характеризується низьким рівнем її відповідальності. За певних обставин можливе зниження рівня легітимності всієї системи влади. Як, наприклад, бездіяльність влади та опозиції у Франції під час «великих страйків» 2007–2009 років, коли влада не змогла своєчасно відреагувати на соціальну кризу, а опозиція не мала можливості

фактичного впливу на врегулювання конфлікту між профспілками й роботодавцями-монополістами.

Для ведення передвиборчих кампаній та інформування громадськості про свою діяльність опозиція повинна мати достатні й законні джерела фінансування. Фінансування має надходити як від держави, так і з приватних джерел. Державне фінансування може відбуватися в таких формах:

- фінансування партій чи блоків у розрахунку на кількість голосів, які вони отримали на виборах (така система існує в багатьох демократичних країнах: Федеративній Республіці Німеччини, Швеції та інших; у Чехії фінансування опозиційних партій втричі більше, ніж урядових);

- фінансування парламентських фракцій (у Німеччині опозиційні фракції отримують на 25% більше від основної субсидії та на 7% більше на кожного депутата, ніж урядові фракції) [6, с. 7];

- вестмінстерська модель політичної опозиції передбачає додаткову заробітну платню лідеру «опозиції її Величності», а діяльність опозиції загалом можлива за матеріальної підтримки державних грантів на вироблення політики, парламентська ж діяльність опозиційної групи є статтею видатків державної програми «Короткі гроші».

Для фінансування опозиції з приватних джерел мають бути створені умови, за яких підприємці могли б прозоро фінансувати опозиційні партії, не боячись додаткових перевірок чи інших ускладнень з боку фіскальних органів. Але практика зовнішньої матеріальної підтримки опозиційної діяльності доводить розрахунковий характер такої допомоги. З боку зацікавлених економічних груп – вимога прийняття корисного та вигідного для них політичного рішення в парламенті, з боку зарубіжних партнерів – підтримка політичного курсу або допомога в здійсненні міжнародної стратегічної діяльності. Досить активно «благодійною» політичною діяльністю займаються Сполучені Штати Америки. Президентські вибори 2004 року в Україні закінчилися призначенням переможцями опозиційних сил. На тлі складної політичної боротьби, що супроводжувалася масовими акціями суспільної підтримки, лунали звинувачення у використанні іноземного капіталу для організації так званої «помаранчевої революції». Якщо припустити, що ці заяви були обґрунтованими, то це є негативним явищем, адже фінансування будь-якої з політичних сил недержавними чи закордонними структурами передбачає певну вигоду у вигляді, наприклад, вимоги лобювати власні інтереси тощо.

Опозиція може бути й фактором політичної нестабільності та неефективної політичної діяльності, особливо за умов відсутності діалогу між владою й опозицією. Основні функції політичної опозиції як вияву суспільного інакомислення та незадоволення чинною політичною системою можна звести до репрезентації інтересів соці-

альних груп, критики й формування альтернатив, комунікативної функції, функції вирішення конфліктів і зняття громадського невдоволення.

Країни Східної Європи, у тому числі Україна та Російська Федерація, є прикладами спізнілого усвідомлення необхідності існування інституту політичної опозиції. В Україні й Росії дотримуються думки, що провідним кроком у процесі формування ефективної опозиції є прийняття закону, який би закріпив статус, права та обов'язки опозиції. Світовий же досвід доводить, що цей інститут може функціонувати без законодавчого оформлення. Достатнім є внесення пункту про діяльність опозиції в регламент парламенту або визнання парламентської меншості офіційною опозицією в державі.

За демократичного політичного режиму, до якого прагне наша держава, опозицію розглядають як носія альтернативних шляхів розвитку держави, що оптимізує ухвалення державних рішень, спонукає зважати на інтереси всіх зацікавлених груп суспільства. Незважаючи на десятки різноманітних модифікацій, існують дві основні моделі демократії, найбільш удамо представлені Ж.-Ж. Руссо [5] і Й. Шумпетером [3, с. 157–159; 8]. В основі першої моделі лежить право більшості, коли за підсумками виборів окремі волі громадян зливаються в єдину волю заради втілення загального блага, ігноруючи прагнення меншості, тобто опозиції. В основі другої лежить вільна конкуренція політичних еліт на виборах, де переможець отримує право формувати політичні цілі, де опозиція – одна з учасниць цієї конкуренції.

Отже, ефективність діяльності опозиції залежить від багатьох факторів, а саме: законодавчого визнання статусу опозиції, гарантій її прав, урахування позиції громадян, згуртованості сил опозиції, наявності авторитетних лідерів, «інтелектуальних команд», конструктивної ідеології, джерел фінансування, механізмів впливу на ухвалення державних рішень тощо. Побудувати ієрархічну структуру розроблених критеріїв неможливо, так як за різних політичних обставин кожна з них може стати домінуючою, чим задовольнить вимоги наявної в державі політичної ситуації.

Аналіз ознак тієї чи іншої моделі політичної опозиції засвідчує, що вони мають як позитивні, так і негативні сторони. У вестмінстерській моделі формалізована роль опозиції є високою, але на практиці вона мало впливає на вироблення політичного курсу країни. У цій моделі опозиція відіграє роль так званої функціональної тріади – контроль, критика, альтернатива. У німецькій і скандинавській моделях роль опозиції не настільки інституціоналізована, але політична практика, традиції конституціоналізму, розвиненість інститутів громадянського суспільства та правової держави дають опозиції змогу реально впливати на перебіг політичного життя

країни. У французькій моделі роль опозиції незначна як на практиці, так й інституціонально. Отже, найбільш придатними для наслідування є, на нашу думку, німецька та вестмінстерська моделі функціонування інституту політичної опозиції.

Суспільне ставлення до інституту політичної опозиції в західноєвропейських державах загалом є позитивним, його сприймають як конструктивну противагу владі. Цей факт доводять перемоги опозиційних сил на місцевих і парламентських виборах у Європі (Швеція, Франція, Бельгія, Чехія, Болгарія тощо).

Світовий досвід свідчить, що завдяки системі процедур і прав, які формують чіткий політичний статус та управлінські повноваження опозиції, у державі можна забезпечити демократичне середовище прийняття політичних та управлінських рішень, створити систему відповідальної, підзвітної, підконтрольної й професійно діючої влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрущенко В.П. Сучасна соціальна філософія : [курс лекцій] / В.П. Андрущенко, М.І. Михальченко. – 2-е вид., перероблене і доповнене. – К. : Генеза, 1996. – 296 с.
2. Основной закон Федеративной Республики Германии // Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / под ред. Ю.П. Урьяса ; пер. с нем. – М. : Прогресс, 1991. – 267 с.
3. Политология : [хрестоматия] / сост. проф. М.А. Василик. – М. : Гардарики, 2000. – 843 с.
4. Прийняття політичного рішення: Боротьба за прийняття політичного рішення в офіційних органах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/book/Abizob/010.htm>.
5. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре или Принципы политического права / Ж.-Ж. Руссо // Трактаты. – М. : Наука, 1969. – 703 с.
6. Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації. Інформаційно-аналітичне дослідження. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2006. – 34 с.
7. Фесенко В. Альтернативний проект розвитку країни : [комент. політологів щодо перспектив діяльності укр. опозиції в нових політ. умовах] / В. Фесенко, В. Карасьов ; підготували Т. Бук, В. Коробко // Наша газета. – 2005. – 4 лют. – С. 6.
8. Шумпетер Й. Капіталізм, соціалізм і демократія / Й. Шумпетер. – К. : Основи, 1995. – 528 с.
9. Jessop R. Traditionalism, conservatism and British political culture / R. Jessop. – L., 1974. – 65 p.