

УДК 340.116(410)

О. Г. Данильян, доктор філософських наук,
професор, зав. сектором НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

Особливості формування та вдосконалення політичних систем європейських країн (на прикладі Великобританії)

Формування політичних систем у країнах Західної Європи відбувалося протягом тривалого історичного періоду; такий процес продовжується і сьогодні. Це пов'язано насамперед з тим, що хоча західноєвропейські політичні системи є переважно стабільними та ефективними, уряди країн докладають постійних зусиль для їхнього вдосконалення. Причому в останні десятиліття особливо напружено відбувається пристосування політичних структур європейських країн, їхньої економіки та правових інститутів до швидкозмінних умов сучасного світу. Слід зазначити, що кожна європейська країна разом із загальними закономірностями розвитку має свій власний шлях; тому аналіз еволюції політичних систем провідних західноєвропейських країн, що створили високоефективну економіку, розвинену правову систему і громадянське суспільство, є нагальною необхідністю для країн, які в найближчому майбутньому ставлять за мету членство в Європейському Співтоваристві.

Для нашого дослідження найбільшу актуальність має вивчення досвіду формування і вдосконалення політичних сис-

тем провідних європейських країн, які за певними параметрами (територія, населення, релігія, культура та інші цивілізаційні характеристики) схожі з Україною. На думку політологів, до таких країн належать насамперед Великобританія, Франція і Німеччина¹.

Розглянемо досвід формування й удосконалення політичної системи Великобританії. У Великобританії, одній зі старіших держав світу, політична система складалася не відразу, а як підсумок тривалої еволюції; повільний же процес демократизації політичних інститутів тривав декілька століть. Відомо, що політична система Об'єднаного Королівства Великобританії та Північної Ірландії — конституційна монархія. За період тисячолітнього існування найважливіший елемент британської політичної системи — монархія — поступово втратила свою владу; тому королева Єлизавета II, як і будь-який інший монарх в умовах конституційної монархії, «царює, але не керує». Владу царюючих персон було обмежено знаменитою Magna-Charta Liberatum — Великою хартією вільностей. І хоча у Великій хартії вільностей недоторканність та права гарантувалися лише баронам, чимало англійців упевнені, що політична демократія і саме поняття громадянських прав народилося в їхній країні 1215 року. Основним правом і обов'язком британського монарха нині є «давати поради, схвалювати і попереджати». Королева входить до складу «таємної ради» — консультативного органу, в якому засідають принц-консорт герцог Единбурзький, спадкоємець престолу принц Уельський, члени уряду, лідери опозиції та інші вищі чиновники. За королевою також збережене право скликати і розпускати парламент, призначати прем'єр-міністра, підписувати договори, оголошувати війну. Подібні рішення оформлюються як «Наказ короля в Раді», проте готуються і приймаються Кабінетом міністрів на чолі з демократично обраним прем'єр-міністром.

¹ Вайнштейн Г. Посткоммунистическое развитие глазами западной политологии / Г. Вайнштейн // Мировая экономика и международные отношения. — 1997. — № 8. — С. 139–148; Мертес Михаэль. Немецкие вопросы — европейские ответы / Михаэль Мертеc. — М. : Московская школа политических исследований, 2002; Салмин А. М. Современная демократия: очерки становления / А. М. Салмин. — М. : Ad Marginem, 1997; та ін.

Необхідно зазначити, що на всіх етапах трансформації британської політичної системи головну роль відігравав процес становлення громадянського суспільства — сукупності соціальних груп, колективів, які об'єднані специфічними інтересами (економічними, етнічними, культурними тощо), що реалізуються поза сферою діяльності держави. Саме процес перетворення дедалі більшого числа «підданих його величності» на осіб, які відчували себе суб'єктами певних прав, лежить в основі динаміки британського політичного життя. В Англії раніше, ніж в інших європейських країнах, громадянське суспільство прийшло на зміну традиційному. Громадянське суспільство країни по суті було буржуазним: його основою був вільний індивід, що володів певною власністю і не залежав від влади та форм колективного життя. Проте, якщо спочатку громадянське суспільство включало тільки власників, то згодом сфера громадянського суспільства стала розширятися і включала нові соціальні групи¹.

Трансформація від монархічної політичної системи Великобританії до демократичної системи влади розпочалася з підпорядкування держави і громадянського суспільства правовим нормам, введення принципу розподілу влади, що становить єдину систему конституціоналізму. Конституціоналізм протистоїть абсолютизму, тому що є формою правової держави, в якій відносини між державою і громадянським суспільством регламентуються правовими нормами. Конституціоналізм, отже, став цивілізованим способом вирішення протиріч між громадянським суспільством і державою. Саме система конституціоналізму поклала початок процесу поступового переходу до демократії і розширення повноважень народного представництва (парламенту). У результаті поетапних реформ став можливим перехід від абсолютної монархії до конституційної і згодом — до парламентської монархії, яка сьогодні є не менш стабільною демократією, ніж такі європейські країни, як Франція, Німеччина, Швейцарія².

¹ Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / под общ. ред. В. С. Бакирова, Н. И. Сазонова. — Х. : ХНУ имени В. Н. Каразина, 2005. — С. 183–184.

² Там само. — С. 184–185.

Серйозні економічні та соціальні зміни, що відбулися в світі за останні десятиліття, не обійшли і Британські острови. Але якщо в багатьох європейських країнах вирішення соціально-економічних протиріч характеризувалося деструкцією старих і створенням нових політичних структур, то у Великобританії соціально-економічний розвиток супроводжувався паралельною еволюційною зміною політичної системи. При збереженні традиційних політичних інститутів Великобританії змінювалося їхнє місце в структурі влади та роль в ухваленні політичних рішень. Саме гнучкість англійської конституційної системи дозволяла політичним інститутам безболісно пристосовуватися до потреб суспільного розвитку та викликів сучасного світу.

Уся верховна законодавча влада у Великобританії належить двопалатному парламенту (Палаті лордів і Палаті громад). Палата громад відіграє провідну роль у діяльності парламенту. Вона обирається на строк не більше п'яти років і налічує 650 членів — по одному представнику від кожного з 650-ти виборчих округів, на які розділено територію країни. Палата лордів є деякою мірою анахронізмом. Члени її не обираються загальним голосуванням; значна частина її складу — спадкові лорди, які засідають там (ті, що мають право засідати) за правом народження.

Лейбористська партія і деякі прогресивні консерватори вже давно порушували питання про позбавлення спадкової аристократії політичної влади. У зв'язку із цими вимогами парламентськими актами 1911 та 1949 років права Палати лордів було істотно обмежено. Сьогодні основною функцією Палати лордів є розгляд і внесення поправок до проектів, представлених Палатою громад. З 1949 року за Палатою лордів збереглося лише так зване право відкладального вето — право короткотермінового відстрочення прийнятих Палатою громад законопроектів, тоді як раніше Палата лордів мала право взагалі відхиляти будь-які законопроекти, схвалені нижньою палатою парламенту.

Основну роль у парламенті відіграє Палата громад. На відміну від Палати лордів, склад Палати громад регулярно онов-

люється відповідно до результатів загальних виборів. Її домінуючий вплив на британське політичне життя пояснюється вже тим, що тут затверджуються всі закони. Саме депутати Палати громад становлять основу уряду країни, а сам уряд формується партією, що має більшість у Палаті громад.

Вищу виконавчу владу Великобританії сьогодні покладено на Кабінет міністрів, який і здійснює розробку національної політики в усіх сферах суспільного життя. Відомо, що Кабінет міністрів в усіх політичних системах є корпусом радників глави держави, які, як правило, очолюють різні державні департаменти. Кабінет міністрів став важливою складовою уряду в тих країнах, в яких законодавча влада представлена парламентом, але його форми різняться за деякими ознаками.

Сама система Кабінету міністрів в уряді бере свій початок у Великобританії. Перший в історії Кабінет утворено в XVII — на початку XVIII століття з Таємної Ради англійських монархів у зв'язку з тим, що цей консультативний орган занадто розрісся і втратив здатність оперативно розглядати виникаючі проблеми. Через такі обставини англійські монархи Чарльз II (1660-1685) та Анна (1702-1714) поступово стали консультиватися виключно з верхівкою Таємної Ради замість того, щоб для ухвалення рішення збирати всю громіздку Раду. Під час правління Анни щотижневі, а іноді щоденні збори цього «вибраного комітету» провідних міністрів стали своєрідною організацією виконавчої влади уряду, а владу Таємної Ради було скасовано. З 1717 року процес ухвалення рішення всередині органу, що тепер іменувався вже «Кабінетом», став обов'язком Прем'єр-міністра¹.

Затвердження Білля Реформ у 1832 році визначило два основні принципи формування Кабінету міністрів. Перший — Кабінет повинен формуватися з членів партії або політичної фракції, якій належить більшість у Палаті громад; другий — члени Кабінету цілком відповідають за свої дії в уряді перед

¹ Анкудинова Е. В. Особенности политического процесса в Великобритании: традиции и современность / Е. В. Анкудинова // Актуальные проблемы политологии / под ред. В. Д. Зотова. — М. : МАКС Пресс, 2001. — С. 119—123.

Палатою громад. З цих пір жоден Кабінет міністрів Великобританії не міг функціонувати, не отримавши підтримки більшості в Палаті громад. У зв'язку із цим, єдність політичної партії стала найкращим засобом для організації підтримки Кабінету всередині Палати громад. Таким чином, партійна система у Великобританії розвивалася разом з урядовим Кабінетом.

Важливі положення в політичній системі Великобританії займають партії, що представляють широкий спектр думок громадян з різних питань. Партійна система Британії звичайно характеризується як двопартійна. Складовими її елементами у ХІХ — на початку ХХ століття були консервативна та ліберальна партії, а з 20-х років ХХ століття — консервативна та лейбористська. Значне місце в партійній системі країни посідає ліберально-демократична партія, яка серйозно впливає на ухвалення рішень у Палаті громад, а також на формування уряду. Необхідно зазначити зростаючу популярність Національної партії Шотландії та Уельської національної партії.

Провідні партії Великобританії ніколи не перебувають в опозиції до існуючого державного ладу. Вони виступають лише проти політики певного уряду. У даному випадку партії виконують роль конструктивної опозиції: критикують те, з чим вони не згодні в діях уряду, і підтримують те, що вважають за правильне в його діяльності. У Великобританії такого роду опозицію називають «опозицією її величності».

Найбільшою партією країни є консервативна партія. Вона не має статуту і чіткої довгострокової програми; натомість перед черговими парламентськими виборами приймається передвиборний маніфест, що містить програму діяльності уряду, якщо партія отримає перемогу на виборах. Усередині партії існують декілька політичних течій. «Нові» торі тетчерівського періоду виражали інтереси більшості тієї частини населення, яка виступала за розвиток особистої ініціативи і приватного підприємництва, обмеження державного регулювання, забезпечення правопорядку, законності, за захист «національної гідності» і скорочення неефективного виробни-

цтва. Реалізуюючи такі інтереси, уряд, очолюваний Маргарет Тетчер з 1979 по 1990 рік, здійснив часткову денационалізацію і перетворення інститутів державного регулювання економіки на користь бізнесу, більш ніж удвічі зменшив максимальний рівень податків (з 83 % до 40 %), провів розпродаж частини муніципальної власності, обмежив права профспілок. Незважаючи на всі ці перетворення, спроби прем'єр-міністра М. Тетчер як політичного лідера змінити ставлення суспільства до фінансування державою соціальної сфери виявилися невдалими¹.

Зрештою економічна політика М. Тетчер різко диференціювала британське суспільство за рівнем доходів. Економічне розшарування протиставило багатих і бідних, кваліфікованих і некваліфікованих робітників, високооплачуваний персонал приватних фірм і низькооплачуваних працівників державних підприємств, корпорації і профспілки, промисловий і фінансовий капітал. Ці взаємозв'язані суспільні конфлікти призвели до поразки консерваторів на загальних виборах 1997 року, у результаті яких до влади прийшла інша впливова партія Великобританії — лейбористська.

Щоб досягти успіху на цих виборах, керівництво лейбористської партії доклало серйозних зусиль щодо її реформування. Були визначені базові цінності нового лейборизму, що викликали симпатію у значної кількості виборців. Серед них: прихильність до індивідуальної свободи і справедливого демократичного суспільства, ефективної ринкової економіки, що забезпечує вищу якість життя й охорони навколишнього середовища, безпеки та миру².

Подальше реформування лейбористської партії відбилося в концепції, що одержала назву «Третій шлях: нова політика для нового сторіччя». Що мається на увазі під «третім шляхом»? Якщо перший шлях — неолібералізм і його британський

¹ Див. докладніше: Кустарев А. Темная лошадка тори / А. Кустарев // Новое время. — 2001. — № 42. — С. 30–31.

² Голоперов В. В. Эволюция Британского лейборизма: «либеральная революция» на рубеже веков / В. В. Голоперов // Актуальні проблеми політики. Вип. 19. — О. : Юрид. літ., 2004. — С. 217.

варіант — тетчеризм, а другий — традиційний соціал-демократизм, орієнтований на одержавлення, то третій шлях, за задумом його творців, — це рух до справедливого суспільного устрою, заснованого на цінностях комунітаризму. Такий устрій покликаний не замінити капіталізм, а лише «перебалансувати» його, усунувши негативні аспекти й поставивши на службу суспільству такі його переваги, як ринок, конкуренція, вільні мікроекономічні зв'язки. Загалом, «третій шлях» не відкидає два інші, а запозичує в них усе найцінніше й апробоване історичним досвідом.

Важливим програмним документом нових лейбористів, що відбив характер ліберальних реформ, став так званий «Маніфест Шредера — Блера», підготовлений лідерами двох найвпливовіших партій Соцінтерна під заголовком: «Європа: третій шлях — Нова середина». У контексті нашого аналізу хотілося б виділити певні аспекти «Маніфесту»: відмова від ідеологічних настанов на користь прагматичної політики; надання свободи ринку, скорочення втручання держави в економіку; поєднання в економіці політики попиту і пропозиції; скорочення податків, спрощення системи оподаткування; скорочення і раціоналізація бюрократичного апарату; всебічна підтримка малого і середнього бізнесу; пропаганда цінностей індивідуалізму, надання допомоги у самореалізації особи задля її блага і блага всього суспільства.

Політика ліберальних реформ, впроваджена урядом лейбористів, принесла свої позитивні плоди. Економіка Великобританії стала демонструвати стійке зростання і конкурентоспроможність; зникли тривалі страйки і запеклі класові конфлікти; досягнуто достатньо високого рівня забезпечення громадянськими правами і соціального захисту. Після трьох перемог поспіль лейбористів у травні 2005 року всі британські коментатори назвали Тоні Блера найуспішнішим лейбористським лідером в історії Великобританії, за якого лейбористська партія стала сприйматися як «природна партія влади»¹.

¹ Кустарев А. Лживость не порок / А. Кустарев // Новое время. — 2005. — № 20. — С. 26–27.

Попри досягнуті успіхи в різних сферах суспільного життя і достатньо високу ефективність державного управління, британська політична система останнім часом стала давати збої. Активна участь країни в європейській інтеграції, зростання непродуктивної сфери в економіці призвели до змін у соціальній структурі суспільства, до певного розбалансування у сфері управління. Для усунення цих проблем уряд Великобританії наприкінці 90-х років зробив кроки для модернізації державного управління, які базувалися на переконаності, що стійкість і перспективи політичної системи багато в чому залежать від модернізації державного управління і підвищення ефективності роботи органів місцевої влади.

Серед головних напрямів реформування державного управління керівництвом країни обране забезпечення комплексного підходу до розробки державної політики, орієнтованої на загальнонаціональні інтереси та стратегічні завдання.

Для досягнення цієї мети в 1999 році прем'єр-міністр Великобританії Тоні Блер подав програму реформування державного управління, опубліковану в Білій книзі під назвою «Модернізація уряду»¹. У Білій книзі зазначалася неефективна робота деяких ланок державного апарату, відсутність у державному апараті сучасних підходів до вирішення багатьох питань, на відміну від приватних структур, що прагнуть до вдосконалення своєї діяльності в умовах запеклої конкурентної боротьби. Основними причинами такого стану державного управління вважалися: погана організація роботи державного апарату; концентрація уваги керівництва на ресурсах і збільшенні витрат, а не на результатах; відхід від виправданого ризику; слабкий рівень менеджменту; низький статус державних служб тощо.

Біла книга виділяє п'ять пріоритетних напрямів реформування органів державного управління Великобританії, реалізація яких покликана підвищити її ефективність та якість. Серед них: 1) вдосконалення методів розробки державної політики з урахуванням загальнонаціональних інтересів і стра-

¹ Modernising government. — London, 1999 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>

тегічних цілей; 2) посилення цілеспрямованості і відповідальності за розподіл послуг за рахунок більшої уваги до інтересів різних соціальних груп; 3) поліпшення якості й підвищення ефективності державних послуг, впровадження інноваційних підходів та прогресивного практичного досвіду; 4) використання в державному управлінні інформаційних технологій для повнішого задоволення потреб громадян і поширення послуг через електронні мережі; 5) модернізація державних служб шляхом зміни системи стимулювання службовців, поліпшення системи оцінки показників роботи, а також за рахунок більш широкого доступу до подібної діяльності для жінок, національних меншин, індивідів¹.

Незважаючи на певні успіхи в реалізації даної програми, Тоні Блер у 2007 році під тиском громадськості був вимушений піти у відставку, яка обвинуватила його в розв'язуванні іракської війни 2003 року. На виборах в Європарламент в 2009 році лейбористська партія зайняла тільки третє місце і одержала удвічі менше голосов, ніж консерватори. На парламентських виборах, що пройшли 6 травня 2010 року, лейбористи також програли консерваторам. Прем'єр-міністр Великобританії Гордон Браун, який очолював партію, розцінив поразку лейбористів на виборах як негативну оцінку його діяльності виборцями і подав у відставку. Після відставки Гордона Брауна у Великобританії був сформований новий уряд, прем'єр-міністром якого став консерватор Девід Кемерон, який відразу після свого призначення вибрав собі в заступники лідера ліберал-демократів Ніка Клегга.

Головними пунктами програми консерваторів є скорочення зайвого фінансування соціальних програм і ролі держави в економіці, відповідальніше витрачання державних коштів, заохочення приватної підприємницької ініціативи, захист традиційних сімейних цінностей, прийняття закону про обов'язкове винесення на референдум будь-якого рішення про передачу владних повноважень від Великобританії до Євро-союзу.

¹ Modernising government. – London, 1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>; Проблемы теории и практики управления. – 2000. – № 3. – С. 54.

Ще одним важливим напрямом реформування політичної системи Великобританії є оптимізація роботи органів місцевого самоврядування.

У 70-80-х роках ХХ століття у Великобританії була здійснена реформа місцевого управління. Вона відбила загальний курс на модернізацію державного апарату в цілях пристосування його до умов науково-технічної революції. Ця реформа усунула, хоча й не повністю, архаїзми в організації місцевого управління. Відбулося скорочення асигнувань центральної влади на потреби місцевих органів, пов'язаних з утриманням різних соціальних служб. Наприклад, у 1998 році уряд Великобританії опублікував низку документів з модернізації місцевого управління. Серед напрямів підвищення якості діяльності місцевих органів влади найпоширенішими стали моделі: «Перевага в роботі» (Excellence Model), «Знак Хартії» (Charter Mark), «Інвестиції в персонал» (Investors in People).

Найзагальнішим механізмом є модель «Перевага в роботі». Її детально розглянуто в статті Віктора Лобанова та Джеффри Садлера «Підвищення ефективності роботи органів місцевої влади: досвід Великобританії»¹. Автори зазначають, що така модель створювалася на емпіричній основі протягом 10 років. З метою оптимізації роботи цих органів виділені дев'ять критеріїв, що дозволяють оцінити діяльність місцевих установ. Іншими словами, вивчається, як діє організація і що одержано в результаті її роботи.

Застосування даної моделі для діагностики діяльності місцевих організацій, як вважають її творці, дозволяє виявити їхні сильні і слабкі сторони, визначити сфери, що вимагають поліпшення, і розробляти відповідні заходи. Крім того, вона дає можливість проводити самооцінку, що відіграє ключову роль у здатності підвищення ефективності роботи і якості послуг.

Органи місцевого врядування з їхнім апаратом стали однією з провідних ланок державної організації розвинених європейських країн. Їхня діяльність в економічних і соціаль-

¹ Лобанов В. Повышение эффективности работы органов местной власти: опыт Великобритании / В. Лобанов, Д. Садлер [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ptpu.ru>

них сферах має важливе значення для населення. При цьому необхідно зазначити, що бюрократичні засади в організації муніципальних органів виявляються не так різко, як в інших ланках державного апарату. Всі ці якості роблять виборне місцеве управління однією із засад демократії.

Закінчуючи розгляд особливостей формування і вдосконалення політичної системи Великобританії, можна зробити ряд висновків. По-перше, під вдосконаленням політичної системи або її модернізацією в даний час розуміється зростання здатності політичної системи адаптуватися до нових зразків соціальних цілей і створювати нові види інститутів, що забезпечують розвиток соціальної системи. По-друге, розглядаючи шляхи еволюції політичних систем розвинених країн Європи, можна констатувати, що всі вони, з одного боку, є ліберально-демократичними, а з другого — мають безліч відмінностей. Разом з тим, будучи породжені схожими соціально-економічними умовами, релігіями, культурами, традиціями, ці політичні системи забезпечують ефективний розвиток економіки, а також один з найвищих у світі ступенів прав і свобод для своїх громадян. По-третє, шлях, пройдений розвиненими західноєвропейськими країнами (Франція, Німеччина, Великобританія) у вдосконаленні своїх політичних систем, є безцінним досвідом для країн, що перебувають у транзитивному стані — від тоталітаризму до демократії.