

**О. Г. Данильян**, *д-р філос. наук,  
професор*  
*Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

## **ДОСВІД ФОРМУВАННЯ Й УДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ СИСТЕМ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ (НА ПРИКЛАДІ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ)**

Формування політичних систем у країнах Західної Європи відбувалося протягом тривалого історичного періоду. Цей процес продовжується й сьогодні. Це пов'язано насамперед з тим, що, хоча західноєвропейські політичні системи є переважно стабільними й ефективними, уряди країн постійно докладають зусиль для їх удосконалення. Причому останніми десятиліттями спостерігається особливо напружене пристосування політичних структур цих країн, їх економіки і правових інститутів до швидкозмінних умов сучасного світу. Слід зауважити, 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 тих країн, які в найближчому майбутньому ставлять за мету членство в Європейському співтоваристві.

Для нашого дослідження значну актуальність має вивчення досвіду формування й удосконалення політичних систем провідних європейських країн, які за певними параметрами (територія, населення, релігія, культура та інші цивілізаційні характеристики) схожі з Україною. На думку фахівців, до таких країн належать перш за все Великобританія, Франція й Німеччина [2;7;8]. Розглянемо досвід формування й удосконалення політичної системи Великобританії.

У Великобританії, одній з найстаріших держав світу, політична система складалася не відразу, а в результаті тривалої еволюції; повільний же процес демократизації політичних інститутів продовжувався декілька століть. Відомо, що політичною системою Об'єднаного Королівства Великобританії й Північної Ірландії є конституційна

монархія. За період тисячолітнього існування, монархія, цей найважливіший елемент британської політичної системи, 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 в ній недоторканність і права гарантувалися лише баронам, чимало англійців упевнені, що політична демократія й саме поняття громадянських прав народилися в їх країні в 1215 р.

Основним правом і обов'язком британського монарха в даний час є давати поради, схвалювати й попереджати. Королева входить до складу так званої “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 зберігається право скликати й 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.

Необхідно зазначити, що на всіх етапах трансформації британської політичної системи головну роль відіграв процес становлення громадянського суспільства – сукупності соціальних груп, колективів, об'єднаних 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 б 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, по своїй суті було буржуазним: його підвалини становили вільні індивіди, які володіли певною власністю й не залежали від влади і форм колективного життя. Проте, якщо на перших порах громадянське суспільство включало тільки власників, то згодом сфера громадянського суспільства стала розширятися й об'єднувала вже нові соціальні групи [9, с. 183, 184].

Трансформація від монархічної політичної системи Великобританії в демократичну систему влади розпочалася з підпорядкування держави і громадянського суспільства

правовим нормам, введення принципу поділу 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. Отже, він став цивілізованим способом вирішення протиріч між громадянським суспільством і державою. Саме система конституціоналізму започаткувала процес поступового переходу до демократії й розширення повноважень народного представництва – парламенту. Результатом поетапних реформ став перехід від монархії абсолютної до конституційної, а згодом – до парламентської, яка сьогодні є не менш стабільною демократією, ніж такі європейські країни, як Франція, Німеччина, Швейцарія [9, с. 183, 184].

Серйозні економічні й соціальні зміни, що відбулися у світі за останні десятиліття, не обійшли осторонь 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 змінювалося їх місце у структурі влади й роль в ухваленні політичних рішень. Саме гнучкість англійської конституційної системи дозволяла політичним інститутам безболісно пристосовуватися до потреб суспільного розвитку й вимог 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 не більше як на 5 років і налічує 650 членів – по одному представнику від кожного виборчого округу, 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 й деякі прогресивні консерватори вже давно порушували питання про позбавлення спадкової аристократії політичної влади. У зв'язку із цими вимогами парламентськими актами 1911 й 1949 років права Палати лордів було істотно обмежено. Сьогодні основною функцією

Палати лордів є розгляд і внесення поправок до проектів, представлених Палатою громад. Із 1949 р. 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, її склад регулярно оновлюється відповідно до результатів загальних виборів. Її домінуючий вплив на британське політичне життя пояснюється вже тим, що нею затверджуються всі закони. Саме депутати цієї Палати складають основу уряду країни, а сам він формується партією, що має більшість у Палаті громад.

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

Сама система Кабінету міністрів в уряді була започаткована у Великобританії. Перший в історії Кабінет утворено в XVII – на початку XVIII ст. 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 рр.) та Анна (1702-1714 рр.) поступово стали консультуватися виключно з верхівкою Таємної ради замість того, щоб збирати її всю для ухвалення рішення. Під час правління Анни щотижневі (а іноді й щоденні) збори цього “вибраного комітету” провідних міністрів стали своєрідною організацією виконавчої влади уряду, а владу Таємної ради було скасовано. Із 1717 р. процес ухвалення рішення всередині органу, що тепер іменувався вже “Кабінетом”, став обов'язком прем'єр-міністра [1, с. 120].

Затвердження Білля реформ у 1832 р. визначило 2 основні принципи формування Кабінету міністрів: а) Кабінет повинен формуватися із членів партії або політичної фракції, якій належить більшість у Палаті громад, і б) члени Кабінету цілком відповідають перед нею за свої дії в уряді. Із того часу жоден Кабінет міністрів Великобританії не міг

функціонувати, не отримавши підтримки більшості в Палаті громад. У зв'язку з цим єдність політичної партії стала найкращим засобом для організації підтримки Кабінету всередині цієї Палати. Таким чином, партійна система у Великобританії розвивалася разом з урядовим Кабінетом.

Важливе положення в політичній системі Великобританії займають партії, що представляють широкий спектр думок громадян з різних питань. Партійна система Британії зазвичай характеризується як двопартійна. Її складовими елементами в ХІХ – на початку ХХ ст. були консервативна й ліберальна партії, а з 20-х років ХХ ст. – консервативна й 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. Слід наголосити на зростаючій популярності Національної партії Шотландії й Уельської національної партії.

Провідні партії Великобританії ніколи не були в опозиції до існуючого державного ладу. Вони виступають лише проти політики певного уряду, виконуючи 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».

Найчисленнішою є консервативна партія. Вона не має статуту й чіткої довгострокової програми. Натомість перед черговими парламентськими виборами приймається передвиборний маніфест, що містить програму діяльності уряду, якщо партія отримає перемогу на виборах. У середині 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 виробництва. Реалізуючи такі інтереси, уряд, очолюваний М. Тетчер (1979 – 1990 рр.), здійснив часткову денационалізацію й перетворення інститутів державного регулювання економіки на користь бізнесу, більш ніж удвічі зменшив максимальний рівень податків (з 83% до 40%), розпродав частину 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 невдалими [5, с.30].

Економічна політика М. Тетчер різко диференціювала британське суспільство за рівнем доходів. Таке розшарування протиставило багатих і бідних, кваліфікованих і некваліфікованих робітників, високооплачуваній 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 р., в результаті яких до влади прийшла інша впливова партія Великобританії – лейбористська.

Щоб досягти успіху на цих виборах, керівництво останньої доклало серйозних зусиль щодо її реформування. Були визначені базові цінності нового лейборизму, що викликали симпатію у значної чисельності виборців, серед яких прихильність до індивідуальної свободи і справедливого демократичного суспільства, ефективної ринкової економіки, що забезпечує вищу якість життя й охорони довкілля, безпеку й мир [3, с.217].

Подальше реформування лейбористської партії відбилося в концепції «Третій шлях: нова політика для нового сторіччя». Що мається на увазі під «третім шляхом»? Якщо перший – неолібералізм і його британський варіант – тетчеризм, 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, так би мовити, перебалансувати його, усунувши негативні аспекти й поставивши на службу суспільству такі його переваги, як ринок, конкуренція, вільні мікроекономічні зв'язки. Іншими словами, «третій шлях» не відкидає два інші, а запозичує в них усе найцінніше й апробоване історичним досвідом.

Наступним важливим програмним документом нових лейбористів, що відбив характер ліберальних реформ, став так званий «Маніфест Шредера – Блера», підготовлений лідерами 2-х найвпливовіших партій Соцінтерна під назвою «Європа: третій шлях – Нова середина». У контексті нашого аналізу хотілося б вирізнити наступні аспекти «Маніфесту». Це (а) відмова від ідеологічних настанов на користь прагматичної політики, (б) надання свободи ринку, скорочення втручання держави в економіку, (в) поєднання в

економіці політики попиту і пропозиції, (г) скорочення податків, спрощення системи оподаткування, (д) скорочення й раціоналізація бюрократичного апарату, (е) всебічна підтримка малого й середнього бізнесу, (є) пропаганда цінностей індивідуалізму, надання допомоги в самореалізації особи задля її блага і блага всього суспільства.

Політика ліберальних реформ, запроваджена урядом лейбористів, принесла свої позитивні плоди: економіка Великобританії стала демонструвати стійке зростання й конкурентоспроможність, зникли тривалі страйки й запеклі класові конфлікти, було досягнуто достатньо високий рівень забезпечення громадянськими правами й соціального захисту. Після трьох перемог поспіль лейбористів у травні 2005 р. всі британські коментатори назвали Т. Блера найуспішнішим лейбористським лідером в історії Великобританії, за якого лейбористська партія стала сприйматися як «природна партія влади» [4, с. 26, 27].

Попри досягнуті успіхи в різних царинах суспільного життя й 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 в соціальній структурі суспільства, до певного розбалансування в царині управління. Для усунення цих проблем наприкінці 90-х років уряд зробив низку кроків для модернізації державного управління, які базувалися на переконаності, що стійкість і перспективи політичної системи багато в чому залежать від модернізації державного управління й підвищення ефективності роботи органів місцевої влади.

Серед головних напрямків реформування державного управління керівництвом країни обрано забезпечення комплексного підходу до розробки державної політики, орієнтованої на загальнонаціональні інтереси і стратегічні завдання.

Для досягнення цієї мети в 1999 р. прем'єр-міністр Великобританії Т. Блер представив довготривалу програму реформування державного управління, опубліковану в Білій книзі під назвою «Модернізація уряду» [10]. У ній відзначалася неефективна робота деяких ланок державного апарату, відсутність у держапараті 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 (а) незадовільна організація роботи держапарату, (б) концентрація уваги керівництва на ресурсах і збільшенні витрат, а не на результатах, (в) відхід від виправданого ризику, (г) слабкий рівень менеджменту, (д) низький статус державних служб тощо.

Біла книга вирізняє 5 пріоритетних напрямків реформування органів державного управління Великобританії, реалізація яких покликана підвищити її ефективність і якість. Серед них: а) вдосконалення методів розробки державної політики з урахуванням загальнонаціональних інтересів і стратегічних цілей; б) посилення цілеспрямованості й відповідальності за розподіл послуг за рахунок більшої уваги до інтересів різних соціальних груп; в) поліпшення якості й підвищення ефективності державних послуг, втілення в життя інноваційних підходів і прогресивного практичного досвіду; г) використання в державному управлінні інформаційних технологій для повнішого задоволення потреб громадян і розповсюдження послуг через електронні мережі; д) модернізація державних служб шляхом зміни системи стимулювання службовців, покращання системи оцінки показників роботи, а також за рахунок ширшого доступу до подібної діяльності для жінок, національних меншин, індивідів. У даний час уряд Великобританії здійснює модернізацію органів державної влади відповідно до прийнятої програми.

Наступним важливим напрямком реформування політичної системи європейських країн, у тому числі й Великобританії, є оптимізація діяльності органів місцевого самоврядування. Керування на місцях здійснюється в європейських країнах органами місцевого управління, а також органами, що представляють центральну владу. Самоврядування – це відносно децентралізована форма політичної системи, його головною ознакою є виборність цих органів і порівняльна самостійність у керівництві справами місцевого значення. У ХХ ст. під натиском держави місцеве управління поступово втрачало риси дійсно самоврядування, вільного від втручання бюрократичного апарату центральної влади. За фашистського режиму в Німеччині й Італії, наприклад, виборне місцеве управління, як і багато інших демократичних інститутів, взагалі було ліквідовано. Розгром



фашизму, що викликав зростання авторитету і впливу демократичних сил, обумовив у низці країн прогресивні зміни у статусі муніципальних органів. Так, деякі демократичні принципи самоврядування були закріплені в післявоєнних конституціях Франції, Італії.

У 70-80-х роках ХХ ст. у деяких країнах Європи були здійснені реформи місцевого управління (Великобританія, Франція, ФРН та ін.). Вони запровадили загальний курс на модернізацію державного апарату з метою пристосування його до умов науково-технічної революції. Ці реформи, хоча й не повністю, але усунули архаїзми в організації місцевого управління. Відбулося скорочення асигнувань центральної влади на потреби місцевих органів, пов'язані з утриманням різних соціальних служб. Наприклад, у 1998 р. уряд Великобританії опублікував низку документів по модернізації місцевого управління. Серед напрямків підвищення якості діяльності місцевих органів влади найпоширенішими стали такі моделі, як «Перевага в роботі» (Excellence Model), «Знак Хартії» (Charter Mark), «Інвестиції в персонал» (Investors in People).

Найзагальнішим механізмом є модель «Перевага в роботі», яку детально розглянуто в статті В. Лобанова та Дж. Садлера «Підвищення ефективності роботи органів місцевої влади: досвід Великобританії» [6]. Автори відзначають, що така модель створювалася на емпіричній основі протягом 10 років. З метою оптимізації роботи органів, (зазначених у назві) вирізняється 9 критеріїв, що дозволяють оцінити діяльність місцевих установ, тобто вивчається, як діє організація і що одержано в результаті її роботи.

Застосування названої моделі для діагностики діяльності місцевих організацій, як вважають її творці, дозволяє виявити їх сильні і слабкі сторони, визначити сфери, що вимагають поліпшення, і розробити відповідні заходи. Крім того, вона дає можливість провадити самооцінку, що відіграє ключову роль у підвищенні ефективності роботи і якості послуг.

Органи місцевого врядування з їх апаратом стали однією з провідних ланок державної організації розвинених європейських країн. Їх діяльність в економічних і соціальних царинах має важливе значення для населення. При цьому необхідно зауважити, що бюрократичні засади в організації муніципальних органів виявляються не так різко, як в інших ланках державного апарату. Усі ці якості роблять виборне місцеве управління однією із засад демократії.

Закінчуючи розгляд проблем формування й удосконалення політичних систем у Великобританії, можемо зробити деякі висновки. По-перше, під удосконаленням політичної системи або її модернізацією в даний час розуміється зростання здатності політичної системи адаптуватися до нових соціальних цілей і створювати такі види інститутів, які забезпечуватимуть розвиток соціальної системи. По-друге, вдосконалення політичних систем розвиненими західноєвропейськими країнами, у тому числі й Великобританією, є безцінним досвідом для країн, що перебувають у так званому «транзитивному» стані на шляху від тоталітаризму до демократії.

**Список літератури:** 1. Анкудинова Е.В. Особенности политического процесса в Великобритании: традиции и современность // Актуальные проблемы политологии / Под ред. В.Д.Зотова. – М.: МАКС Пресс, 2001. – С. 119-123. 2. Вайнштейн Г. Посткоммунистическое развитие глазами западной политологии // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. – №8. – С. 139-148. 3. Голоперов В.В. Эволюция британского лейборизма: «либеральная революция» на рубеже веков // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць / Голов. ред. С.В.Ківалов. – Одеса: Юридична література, 2004. – Вип. 19. – С.215 – 222. 4. Кустарев А. Лживость не порок // Новое время. – 2005. – №20. – С.26-27. 5. Кустарев А. Темная лошадка тори // Новое время. – 2001. – №42. – С.30-31. 6. Лобанов В., Садлер Дж. Повышение эффективности работы органов местной власти: опыт Великобритании // www. rtpu.ru 7. Мертез Михаэль. Немецкие вопросы – европейские ответы / Пер. с нем. Н. Манджиевой; Ред. А.И. Волков – М.: Моск. шк. полит. исслед., 2002. – 335 с. 8. Салмин А.М. Современная демократия: очерки становления. – М.: Ad Marginem, 1997. – 447 с. 9. Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / Под общ. ред. В.С. Бакирова, Н.И. Сазонова. Х.: Харьк. нац. ун-т, 2005. – 592 с. 10. Cabinet Office (1999), Modernising Government. London: The Stationery Office, available at: <http://www.citu.gov.uk/moderngov/whitepaper/4310.htm>.

Надійшла до редакції 17.04.2007 р.