



„Бібліотека молодого державного службовця”

СЕКРЕТАРІАТ УРЯДУ: **координація державної політики** **та управління змінами** **персонального складу Кабінету**



Київ 2008

Матеріали для Sigma готували: *Міхал Бен-Гера* (частина 1), *Збігнев Кільмінський* (частина 2, Польща: формування коаліційних Кабінетів у 1989—1996 рр.), *Гжегож Ридлевський* (частина 2, Польща: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі), *Пітер Егардт* (частина 2, Швеція: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі), *Адам Вольф* (частина 2, Данія: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі), *Ніколас д'Омбрен* (частина 2, Канада: управління зміною влади), *Гі Каркассон* (частина 2, Франція: управління зміною влади).

Випуск серії видань „Бібліотека молодого державного службовця” здійснюється у рамках Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання, затверджені постановою Кабінету Міністрів України №1444 від 10 вересня 2003 року та Програми розвитку державної служби на 2005—2010 роки, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746, зі змінами та доповненнями.

Секретаріат уряду: координація державної політики та управління
С28 змінами персонального складу Кабінету / *Міхал Бен-Гера* [та ін.]; [пер. з англ. Л. Сьюйва-Ільченко, О. Шаленко]. — К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. — 144 с. — (Бібліотека молодого державного службовця). — Переклад за вид.: Sigma Paper No. 35: Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office (Sigma OECD, 2004); Sigma Paper No. 22: Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions (Sigma OECD, 1998). — ISBN 966-8918-20-9

Видання ґрунтується на результатах дослідження програми Sigma та присвячене визначенню ролі секретаріату уряду в процесі формування, координації, моніторингу та оцінювання державної політики, а також проблемі підвищення ефективності державного управління.

Розраховане на державних службовців, управлінців, а також студентів ВНЗ управлінського спрямування і спрямоване на подальше зміцнення спроможності державних службовців до формування, моніторингу та оцінювання державної політики, а також забезпечення адаптації процедур у державному секторі України до стандартів Європейського Союзу.

ББК 66.0+67.301

Оригінальні випуски цих видань:

Sigma Paper No. 35: Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office (Sigma OECD, 2004) © OECD, 2004;

Sigma Paper No. 22: Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions (Sigma OECD, 1998) © OECD, 1998.

Усі права застережено.

Відповідальність за якість перекладу українською мовою та його автентичність несе Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Видання здійснене коштом Державного бюджету України.

ЗМІСТ

Передмова від видавця	7
-----------------------------	---

~~Частина 1. Координація державної політики: функції та організація секретаріату уряду~~

Передмова	9
Стислий виклад.....	11
Термінологія	15
Інформаційні джерела	17
1. Вступ	18
2. Цілі та завдання секретаріату уряду.....	20
3. Засоби підвищення рівня узгодженості політики	23
4. Основні функції секретаріату уряду: вісім аспектів координації	26
4.1. Координація підготовки засідань уряду.....	26
4.1.1. Часові обмеження подання і поширення матеріалів засідання	27
4.1.2. Порядок денний засідань Кабінету Міністрів	31
4.1.3. Перевірка правильності оформлення матеріалів з метою гарантування повноти поданих документів і дотримання процедур консультування	32
4.2. Координація відповідності нормативно-правовій базі	35
4.3. Координація підготовки державних програм, визначення пріоритетів та відображення їх у бюджеті	36
4.3.1. Стратегічне планування	37
4.3.2. Складання планів роботи на рік	39
4.4. Координація пропозицій, що подаються Кабінету Міністрів, щодо напрямів державної політики	39
4.4.1. Підготовка матеріалів у міністерствах: роль секретаріату уряду у визначенні та запровадженні процедур аналізу політики	41
4.4.2. Перегляд пропозицій щодо політики в секретаріаті уряду: узгодження та розв'язання конфліктів	43
4.5. Координація комунікації.....	50
4.6. Координація моніторингу роботи уряду.....	52
4.7. Координація зв'язків з іншими органами державної влади (президентом, парламентом)	53
4.8. Координація специфічних горизонтальних стратегічних пріоритетів	55

5.	Структура секретаріату уряду	58
5.1.	Парадокс подібності та відмінності	58
5.2.	Зауваження щодо структури секретаріату прем'єр-міністра	60
6.	Висновки: на шляху посилення секретаріату уряду	63

Таблиці

Таблиця 1.	Підготовка засідань уряду	28
Таблиця 2.	Дотримання правил	30
Таблиця 3.	Підстави для повернення матеріалів міністерству на доопрацювання	33
Таблиця 4.	Спроможність уряду до стратегічного планування і складання робочих планів	38
Таблиця 5.	Координуючі наради, що передують засіданню Кабінету Міністрів	47
Таблиця 6.	Рекомендації секретаріату уряду щодо державної політики	49
Таблиця 7.	Підрозділи, що координують відносини з Європейським Союзом і здійснення реформи державного управління	55
Таблиця 8.	Зв'язки між секретаріатом уряду і секретаріатом прем'єр-міністра	62

Частина 2. Управління викликами в уряді: коаліції та зміни персонального складу

Передмова	66
Стислий виклад	67
Управління коаліціями	67
Управління зміною влади	69

Розділ 1. Управління коаліціями 72

1.	ПОЛЬЩА: формування коаліційних урядів у 1989—1996 роках	
1.1.	Польські умови	72
1.2.	Процедура призначення та відкликання Кабінету	74
1.3.	Нестабільність коаліційних урядів	76
2.	ПОЛЬЩА: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі	
2.1.	Реформування центральних урядових агенцій	79
2.2.	Брак підтримки громадськості та відмінності програм коаліційних партнерів	80

3.	ШВЕЦІЯ: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі	
3.1.	Конституційні відмінності.....	82
3.2.	Різні коаліції.....	82
3.3.	Процес підготовки.....	83
3.4.	Переговори.....	84
3.5.	Створення команди.....	86
3.6.	Прийняття владних повноважень.....	86
3.7.	Координація коаліції.....	88
3.8.	Неурядові агенції.....	90
3.9.	Централізація чи децентралізація державного управління.....	91
3.10.	Довіра і законність.....	91
4.	ДАНІЯ: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі	
4.1.	Загальна інформація.....	92
4.2.	Вступ.....	92
4.3.	Досвід коаліційних урядів.....	93
4.4.	Динаміка коаліційних урядів.....	95
4.4.1.	Відцентрові сили в коаліційних урядах.....	95
4.4.2.	Основи коаліційної політики.....	97
4.5.	Базова структура політичної координації в коаліційних урядах.....	99
4.5.1.	Рівень міністра.....	100
4.5.2.	Рівень уряду.....	101
4.5.3.	Урядові комітети.....	102
4.5.4.	Координаційний комітет: ключ до управління політичною діяльністю коаліції.....	103
4.5.5.	Урядовий комітет з економічних питань: гармонізація бюджету і політики.....	104
4.6.	Роль секретаріату уряду.....	105
4.7.	Висновки.....	107
	Розділ 2. Управління зміною влади.....	108
5.	КАНАДА: управління зміною влади	
5.1.	Випробування демократичних інституцій.....	108
5.2.	Політична історія та культура.....	109
5.3.	Засади успішної передачі влади.....	110
5.3.1.	Етап 1: підготовка до виборів.....	112
5.3.2.	Етап 2: виборча кампанія.....	114
5.3.3.	Етап 3: десять днів брифів та рішень.....	114
5.4.	Сутність рішень перехідного періоду.....	116
5.5.	Презентація інформаційних матеріалів під час передачі влади.....	119
5.6.	Підсумок: день передачі повноважень.....	121

6. ФРАНЦІЯ: управління зміною влади	
6.1. Питання зміни влади	124
6.1.1. Інституційні змінні	124
6.1.2. Політичні змінні	127
6.2. Досвід Франції	130
6.2.1. Інституційна основа	131
6.2.2. Адміністративне середовище.....	134
Про Програму Sigma	141

ПЕРЕДМОВА ВІД ВИДАВЦЯ

Ця книга продовжує розпочатий у рамках серії видань „Бібліотека молодого державного службовця” переклад матеріалів Sigma/OECD з питань державного врядування, спрямованих на ознайомлення державних службовців та управлінців України з кращими міжнародними практиками державного управління, наближення державної служби України до стандартів ЄС та передових країн світу, її адаптації до кращих практик та законодавства.

Україна перебуває у процесі реформування механізмів координації державної політики, посилення спроможності уряду в цілому і органів виконавчої влади зокрема, до визначення пріоритетів, формулювання альтернатив, моніторингу реалізації та оцінювання державної політики. Секретаріат уряду повинен відігравати ключову роль у цьому процесі. У пропонованому виданні детально проаналізовано питання, що стосуються функцій і оптимальної організаційної структури секретаріатів уряду в низці країн, наведено ґрунтовні рекомендації, зокрема, щодо підвищення рівня узгодженості політики. Ці рекомендації мають на меті посилити спроможність управлінців до професійного формування політики, визначення пріоритетів та прийняття більш ефективних та результативних рішень.

Не менш важливим питанням, що розглядається у другій частині пропонованого видання, є проблема узгодження потреб демократії та підвищення ефективності діяльності органів влади. Питання розроблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі, управлінські виклики під час персональних змін у складі урядів та відповідні приклади з міжнародної практики набувають особливої ваги для управлінців України.

У контексті функціонування секретаріату уряду зміни спричиняють подвійний тиск: новому уряду належить якнайшвидше започатковувати реалізацію політики, але водночас, попри зміни, що відбулися, має бути забезпечена наступність державних справ. Демократія зумовлює нові управлінські ризики для урядів: коаліції важко діяти однотайно, а надмірно часті зміни команди можуть бути небезпечними для цілісності уряду. Тому завдання секретаріату уряду — намагатися мінімізувати будь-які негативні наслідки цих ризиків з метою належної реалізації державної політики.

Важливе значення у цьому сенсі має політична та адміністративна культура демократичних режимів. В умовах демократії відбувається суперництво між конкуруючими партіями, але демократія означає дотримання певних писаних і неписаних норм, зокрема, поваги до опонентів та усвідомлення значення держави. Обов'язок керівництва секретаріату уряду в розвиненій країні — сприяти визначенню та впровадженню таких норм у суспільстві.

Реформи державного сектору України неможливі без переоцінки стану координаційних та управлінських процесів, а також адаптації існуючих моделей державного управління до стандартів Європейського Союзу, зокрема щодо за-

безпечення нейтралітету та стабільності секретаріату уряду. Саме увага до цих складових, на думку програми Sigma, найкраще забезпечує адекватний процес управління змінами уряду, є гарантом вироблення і реалізації урядом послідовної державної політики, яка відповідає б визначеним пріоритетам.

Реформування інституційної системи України за європейськими стандартами неможливе без вивчення кращого досвіду Європейського Союзу та інших країн, уроків і здобутків на шляху соціально-економічного та політичного розвитку. Ознайомлення з висвітленими у посібнику питаннями функціонування секретаріату уряду допоможе державним службовцям та управлінцям України зрозуміти підвалини сучасного державного управління в умовах функціонування коаліцій та коаліційних урядів, які існують сьогодні у політичному житті України.

Тетяна Ковтун,
*директор Центру адаптації державної служби
до стандартів Європейського Союзу*

Частина 2

УПРАВЛІННЯ ВИКЛИКАМИ В УРЯДІ: КОАЛІЦІЇ ТА ЗМІНИ ПЕРСОНАЛЬНОГО СКЛАДУ

Переклад за виданням:

**Sigma Paper No. 22: Management Challenges at the Centre of Government:
Coalition Situations and Government Transitions**
(Sigma OECD, 1998).

Підготовлено для програми Sigma: Збігнєв Кільмінський (Польща: формування коаліційних урядів у 1989—1996 роках), Гжегож Ридлевський (Польща: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі), Пітер Егардт (Швеція), Адам Вольф (Данія), Ніколас д'Омбрен (Канада), Гі Каркассон (Франція).

Цей документ було підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Висловлені у ньому погляди відображають думку автора, і за жодних умов не повинні сприйматися як офіційна позиція Європейського Союзу чи ОЕСР, країн-членів чи країн-бенефіціарів, що беруть участь у програмі Sigma.

ПЕРЕДМОВА

Дослідження „Управління викликами в уряді: коаліції та зміни персонального складу” містить доповіді, що презентувалися під час другої зустрічі високопосадовців урядів, організованій і проведеній програмою *Sigma* 27—28 лютого 1997 року у Варшаві. Перша зустріч такого рівня відбулася в Парижі 22—23 лютого 1996 року.

Відповідно до систематичної діяльності країн ОЕСР упродовж майже 12 років *Sigma* регулярно організовує обмін інформацією та досвідом між країнами Центральної і Східної Європи за участю міжнародних експертів та фахівців.

Незалежно від назви секретаріату уряду (канцелярія, генеральний урядовий секретаріат чи служба прем'єр-міністра), він відіграє важливу роль у функціонуванні державних інституцій, виконуючи функцію взаємодії між прийняттям рішень та управлінням, сприяє цілісності державної влади та реалізації державних програм, забезпечує координацію роботи уряду та надає допомогу прем'єр-міністру, а крім того, часто виконує конкретні завдання в горизонтальній площині, зокрема щодо адміністративної реформи, державної служби та європейської інтеграції.

Для посадовців, які очолюють такі структури, подібні зустрічі дозволяють вільно обмінюватися досвідом та обговорювати питання, що становлять взаємний інтерес.

Саме з цією метою створено мережі, що сприяють наданню інформації та підтримці керівників. Окрім того, зустрічі створюють можливості для визначення сфер і питань майбутньої співпраці програми *Sigma* з державами регіону.

Така зустріч завжди вимагає ретельної підготовки та організації. Наші польські колеги зробили все можливе, щоб учасники почувалися приємно і комфортно; вони щиро ділилися власним досвідом нещодавніх реформ. Працівники *Sigma* Лінда Дюбоск, Вінні Маршалл та Джоан Стоддарт забезпечили належну логістику для успішного проведення зустрічі. Автори і доповідачі зробили дуже цікаві презентації, відповідали на запитання та брали участь в обговоренні. Працівники *Sigma* Міхал Бен-Гера, Джудіта Федін та Жак Фурньє склали програму зустрічі та співголювали на засіданнях спільно з приймаючою стороною — польськими колегами.

СТИСЛИЙ ВИКЛАД

На зустрічі керівників секретаріатів урядів у Варшаві 27—28 лютого 1997 року, організованій та проведеній у рамках програми Sigma, було представлено дев'ять країн Центральної і Східної Європи — Албанія, Чехія, Естонія, Угорщина, Латвія, Литва, Польща, Румунія та Словаччина. У зустрічі також взяли участь представники секретаріатів уряду трьох західноєвропейських країн — Бельгії, Німеччини та Греції, а також фахівці з Канади, Данії, Франції та Швеції.

Як і в минулому році у Франції, Парижі, представники приймаючої сторони детально ознайомили учасників з діяльністю свого секретаріату уряду та поінформували їх щодо останніх ключових змін. У Польщі ці зміни відбувалися під загальним гаслом реформування державного управління в економічній галузі та привели (на рівні секретаріату уряду) до зміцнення позиції прем'єр-міністра і більш чіткого розподілу політичних та адміністративних повноважень.

На зустрічі обговорювалися дві теми: „Вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі” та „Управління змінами урядів”.

Вибір тем не випадковий: актуальні приклади можна знайти в усіх країнах — учасниках програми Sigma, вони становлять загальний інтерес для секретаріатів урядів, а проблеми, що обговорюються, мають багато спільних ознак. Обидві теми стосуються проблеми узгодження потреб демократії та підвищення ефективності діяльності.

Демократія означає політичний плюралізм і визнає законним принцип утримання влади на альтернативній основі. Поза тим, вона поширює недоліки або вади функціонування національних інституцій саме в той момент, коли перехідний процес потребує цілісності та стійкості урядів.

Можливо, коаліційному уряду важко діяти одностанійно. Надмірно часті зміни команди можуть бути небезпечними для його цілісності. Ці ризики як невід'ємну складову демократії, безперечно, необхідно визнавати, але завдання секретаріату уряду — намагатися мінімізувати будь-які негативні наслідки цих ризиків у контексті належної реалізації державної політики.

Управління коаліціями

Коаліційні уряди — загальне явище, що спостерігається в усіх країнах Центральної і Східної Європи, воно відбувається унаслідок фрагментації політичного середовища та наявності пропорційного представництва в парламентах усіх вищезгаданих держав. Хоча партії намагаються з якомога кращим результатом здолати прохідний бар'єр і провести до парламенту якомога більше своїх представників, такий тип виборчої системи зумовлює наявність фрагментарного представництва в парламенті, а відтак і необхідність створення коаліції для формування уряду.

Коаліційні уряди можуть існувати навіть за умови абсолютної більшості однієї партії (наприклад, в Угорщині та Литві), але трапляється й навпаки, коли коаліційний уряд формує меншість (як в Естонії). Переважно коаліційний уряд представляє парламентську більшість, до якої входять усі фракції — учасники коаліції, причому їх кількість може відрізнятись — як дві у Польщі або сім у Латвії (де її називають „веселковою коаліцією”). Рівновага між цими політичними силами може змінюватись. Інколи позиції партій є більш-менш рівноправними (у Латвії та Румунії), а інколи якась партія відіграє домінуючу роль (у Чехії)³.

У країнах Європейського Союзу ситуація ще різнобарвніша: деякі з них взагалі не мають коаліційних урядів (Великобританія) або мають украй рідко (Франція, Іспанія), але водночас багато європейських країн мають досвід коаліційних урядів. Доповіді Пітера Егардта та Адама Вольфа присвячені питанням саме такого досвіду в Швеції та Данії, у дослідженнях доктора Гржегожа Ридлевського та професора Збігнева Кільмінського розглядається питання коаліційного уряду в Польщі.

Метою вступної частини не є детальний розгляд змісту вищезгаданих доповідей або аналіз значення їх обговорення. Достатньо згадати лише декілька аспектів обговорення, пов'язаних з двома питаннями: що саме об'єднує коаліцію і яким чином вона функціонує?

Отже, запитання перше: що об'єднує коаліцію? У цьому контексті дуже важливе значення має угода членів коаліції щодо розроблення програми діяльності уряду. У своїй праці Пітер Егардт наголошує на важливості розроблення належної угоди, він украй ретельно виписує відповідні процедури, започатковані у Швеції 1991 року. Деякі доповідачі посилалися на наявність та розроблення таких документів, зокрема в Угорщині, Бельгії та Латвії, які в певних випадках потребують періодичного перегляду.

Надійність коаліції залежить також від її рушійної сили. Грунтуючись на детальному аналізі данського досвіду, Адам Вольф у своєму дослідженні доводить, що відцентрові сили існують завдяки прагненню партій, що входять до коаліції, зберегти власну ідентичність і вплив. Для протистояння цим силам необхідно враховувати вагому роль низки чинників, основний з яких — послідовність і гнучкість спільних завдань, які час від часу потребують модернізації з метою приведення у відповідність до обставин, що змінюються, існування політичної культури, в якій цінується консенсус, і, врешті-решт, адекватні механізми запобігання та розв'язання конфліктів усередині коаліції.

І друге запитання: яким чином функціонує коаліція? Всі доповідачі наголошували, що коаліційні уряди значно ускладнюють організацію роботи уряду. Крім завдання з координації позицій різних міністрів (залежно від їх обов'язків), є ще й необхідність координації політики щодо позицій різних партій, представлених в уряді.

³ Наведені дані були актуальними станом на 1 червня 1997 року. — *Прим. ред.*

Ці дві форми координації відбуваються в різний спосіб. Процедури політичної координації є неформальними, вони не регулюються якимись офіційними нормами, скажімо, конституцією чи регламентом діяльності уряду. Згадані нормативні акти не відіграють значної ролі у відносинах між партіями. Вони, наприклад, визначають повноваження Кабінету, але жодним словом не згадують про роль коаліційної ради, яка діє в багатьох країнах (Чехія, Бельгія, Данія та ін.) при прем'єр-міністрові у складі лідерів партій, що входять до складу коаліції, з метою визначення спільної позиції з найважливіших питань.

До того ж ролі державного службовця і радника, призначеного з політичних міркувань, не є однаковими: перший відіграє вагомішу роль у ході функціональної координації, а другий набуває домінуючого впливу в координації політики. У Швеції, наприклад, спостерігається високий рівень координації діяльності державних секретарів, які надають допомогу міністрам, призначеним коаліцією. У цьому контексті роль секретаріату уряду є досить вагомою. Він несе відповідальність за блокування різноманітних формальних та неформальних проявів шахрайства в урядовій системі, спрямування справ (залежно від їх характеру та значення) та доведення до відома керівництва, яке має бути поінформованим, нагляд за належним розподілом та ефективним використанням часу в рамках функціонування коаліції.

Крім цих процедур, є й інші дуже важливі чинники, що стосуються ролі учасників та характеру їх відносин у рамках уряду. Прем'єр-міністр, який інколи не є членом жодної з партій коаліції (наприклад, у Латвії), несе основну відповідальність за досягнення консенсусу та вирішення спірних питань. Учасники зустрічі наголошували також на необхідності формування в уряді командного духу, проведення неформальних зустрічей міністрів та періодичних обговорень довгострокових політичних орієнтацій, що піде лише на користь.

Управління зміною влади

У всіх сучасних демократіях відбуваються зміни всередині провладної партії. Навіть у країнах, де партія чи більшість залишаються незмінними упродовж тривалого часу, як це було у Франції в 1958—1981 роках чи у Великобританії у 1979—1997 роках, зрештою, завжди спостерігаються зміни в партії.

У країнах Центральної і Східної Європи досить часто відбуваються зміни урядів, починаючи з вирішального 1989 року, коли у вирі загальних виборів утворилася нова більшість (у кожній країні це принаймні раз траплялося), або внаслідок порушення рівноваги між політичними партіями протягом каденції певного парламенту.

У контексті функціонування секретаріату уряду такі зміни спричиняють подвійний виклик. Новому уряду належить якнайшвидше започатковувати ре-

лізацію політики, але водночас, попри зміни, що відбулися, влада має забезпечити безперервність державних справ.

У зв'язку з цим було презентовано досвід Канади та Франції з цього питання. Незважаючи на вкрай різний політичний та інституційний контекст у кожному окремому випадку, визначено два спільних моменти:

- в обох країнах існує кар'єрна система державної служби; державні службовці продовжують виконувати свої функції незалежно від змін у провладній партії;
- в обох країнах існує орган — Таємна рада уряду в Канаді та Загальний секретаріат уряду Франції, що відіграє важливу роль у „передачі естафети” державних справ від попереднього уряду до нового.

У Канаді, як свідчить дослідження Ніколаса д'Омбрена, ініційована у 1957 році процедура передачі повноважень сьогодні надзвичайно формалізована. Спеціалізований підрозділ Таємної ради відповідає за питання секретаріату уряду, що, серед інших, включають і передачу влади. Деякі учасники семінару були здивовані вкрай детальними інструкціями щодо налагодження контактів з майбутніми лідерами, підготовки детальної інформації, умов передачі повноважень, а також добору та завдань для ново-призначених міністрів.

У Франції процедура видається менш формалізованою, хоча, як наголошував Гі Каркассон, Генеральний секретаріат уряду відіграє неабияку роль в інформуванні та наданні консультацій новій команді. Також завдяки співіснуванню і в секретаріаті уряду, і в міністерствах політичних радників, які змінюються разом з урядом (персональні служби), та служб, де державні службовці працюють на постійній основі (Генеральний секретаріат уряду та управління центральної адміністрації), здійснюється узгодження реалізації нового політичного курсу та безперервності державних справ.

Серед численних питань, що привернули увагу учасників семінару, декілька стосувалися деонтології державної служби у відносинах з політичною владою. Наприклад, чи необхідно (з метою сприяння передачі влади) забезпечувати завчасне налагодження контактів та надання інформації вірогідним членам майбутнього уряду, навіть до призначення нового прем'єр-міністра? Саме так відбувається в Канаді, де секретар Кабінету та лідер опозиції взаємодіють до виборів. Проте країни — учасниці зустрічі у Варшаві можуть зіткнутися з труднощами, запроваджуючи таку практику в сучасних умовах.

Що відбувається з документами та архівами колишнього уряду і наскільки вони є доступними для використання новим урядом? Яким чином треба передавати всю необхідну інформацію щодо державних справ новим представникам влади, зберігаючи при цьому конфіденційність обговорень попереднього уряду? І знову-таки, в рамках процедур, наведених авторами до-

сліджень, величезна відповідальність покладається на державних службовців вищої ланки, які під час зміни урядової більшості забезпечують безперервність реалізації державних функцій.

Фактично, предметом обговорення була політична / адміністративна культура демократичних режимів. В умовах демократії відбувається суперництво між конкуруючими партіями, але демократія означає дотримання певних писаних і неписаних норм, зокрема поваги до опонентів та усвідомлення значення держави. Обов'язок керівництва секретаріату уряду — сприяти визначенню та впровадженню таких норм.

Розділ 1

УПРАВЛІННЯ КОАЛІЦІЯМИ

1. ПОЛЬЩА: Формування коаліційних урядів у 1989—1996 роках⁴

Згідно з теорією коаліції кожна парламентська система, що характеризується розосередженням сил між конкуруючими партіями, в рамках узвичаєної практики має:

- формувати коаліцію з мінімальною більшістю у парламенті з метою запобігання „роздирання” уряду партнерами по коаліції (мінімальні коаліції переможців);
- формувати максимально щільні коаліції з мінімальною політичною дистанцією між членами різних фракцій (коаліції мінімального діапазону) з метою спрощення досягнення консенсусу з програмних питань;
- розподіляти міністерські портфелі та інші посади в уряді пропорційно до представництва в парламенті політичних сил, що сформували коаліцію;
- об'єднуватися з партіями, які мають різні погляди на заповнення найбільш бажаних посад в уряді;
- стримувати зростання напруженості між партіями, що сформували коаліцію, шляхом так званого кабінетного перегрупування (перерозподіл міністерських портфелів без порушення кількісного співвідношення у їх розподілі), у разі ослаблення коаліції необхідно „винагородити” партнерів, які втрачають інтерес до її існування.

Вищенаведені стандарти поведінки в коаліції, виявляється, нечасто використовуються для характеристики та формування коаліційних урядів у Польщі. Польський досвід вельми далекий від того, що теоретично вважається „нормою”.

1.1. Польські умови

Протягом восьми років безперервних політичних трансформацій та створення системних засад парламентської системи вибори до парламенту в Польщі відбувалися тричі. Три наступні президенти призначили дев'ять прем'єр-міністрів, які взяли на себе місію формування нового уряду⁵.

Два з них зазнали поразки — Чеслав Кіщак у липні 1989 року та Вальдемар Полак у червні 1991 року. *У решті випадків створення коаліційних урядів було успішним і схвалювалося парламентом (Сеймом).*

⁴ Цю працю написано до виборів 21 вересня 1997 року, зміни провладної коаліції та набуття чинності новою Конституцією 17 жовтня 1997 року. — *Прим. ред.*

⁵ Цю працю написано до парламентських виборів 1997 року. — *Прим. ред.*

У рамках парламентської системи уряд не має власного легітимного статусу діяльності. Його законні повноваження визначаються главою держави, парламентом або спільними зусиллями обох. Перші коаліційні уряди (після загальних виборів 1989 року) Тадеуша Мазовецького та Яна Кшиштофа Білецького формально були наділені владою за так званим контрактом Сейму (місця в уряді розподілялися за угодою між політичними партіями), що викликало численні питання щодо правомірності таких дій з позицій демократії. Отже, вони шукали легітимність поза межами парламенту.

Уряд Тадеуша Мазовецького став першим, який отримав офіційну підтримку всіх парламентських партій.

Було сформовано вочевидь широку коаліцію, яка за своєю формою та суттю нагадувала згуртовані об'єднання союзників різноманітних парламентських систем під час двох війн⁶. Уряд Яна Кшиштофа Білецького (січень — грудень 1991 року) офіційно був створений доволі непопулярною на той час партією гданських лібералів (Ліберально-демократичний конгрес — КЛ-Д) та Угодою центру (РС), але він не мав підтримки парламенту⁷ і діяв „під крилом” Леха Валенси.

Наступні два Кабінети були призначені Сеймом першого скликання, що працював майже два роки (1991—1993 роки). Унаслідок перших за кілька десятиліть насправді вільних виборів у Сеймі цього скликання спостерігалось значне розмаїття політичних сил. На церемонії інавгурації були присутні представники 29 різних політичних сил, більшість з них — маловідомі та одіозні фігури. Найвпливовіша партія (Демократичний союз) мала 62 місця, що становило лише 13,5% загального складу (460) парламенту. Після певних вагань президент Лех Валенса врешті-решт доручив Яну Ольжевському сформувати новий уряд. До його складу (грудень 1991 — червень 1992 року) увійшли чотири партії християнсько-національної орієнтації.

Теоретично, спільно вони могли блокувати не більше 33% голосів у парламенті. Проте, незважаючи на це, уряд отримав вотум довіри. За нього проголосували 235 депутатів, тобто більше половини членів парламенту.

Сейм відклав уряд за пропозицією президента Леха Валенси вночі з 4 на 5 червня 1992 року в атмосфері великого напруження та скандалу, пов'язаного зі славнозвісною перевіркою політичної благонадійності міністра внутрішніх справ Ентоні Мацеревича (перевірка урядовців та інших політичних діячів на предмет співпраці з комуністичними службами безпеки). Наступного дня Президент призначив прем'єр-міністром Вальдемара Полака і доручив йому сформувати новий уряд. Однак ця місія теж зазнала поразки. У липні 1992 року Ган-

⁶ Варто зазначити, що під час голосування за призначення Кабінету Тадеуша Мазовецького у Сеймі 12 вересня 1989 року подано 402 голоси „за”, жодного „проти”, 13 утрималися.

⁷ У травні 1991 року Сейм відхилив пропозицію про вотум недовіри уряду (188 голосів — „за”, 54 — „проти”, 30 — утримались. Друга спроба відправити уряд у відставку в серпні 1991 року також виявилася невдалою.

на Сухоцька успішно сформувала уряд з представників семи політичних сил християнської, національної та ліберальної орієнтації.

Це був ще один уряд меншості, який міг розраховувати на підтримку близько 200 депутатів. Склад уряду був затверджений Парламентом⁸ за підтримки двох позаурядових сил, а саме депутатів з провідних парламентських груп „Солідарність” та „Німецька меншість”. Наприкінці травня 1993 року цей уряд пішов у відставку через вотум недовіри. Після голосування Ганна Сухоцька подала Президенту прохання про відставку, але Президент не прийняв її, він розпустив Парламент і оголосив проведення виборів 19 вересня 1993 року.

До того часу уряд Сухоцької мав право здійснювати діяльність без будь-яких обмежень та контролю з боку парламенту. Відтак, можна було сподіватися на те, що цей уряд виконуватиме звичайні адміністративні (а не політичні) функції, але цього не сталося. Уряд приймав політичні рішення, серед яких, зокрема, надто суперечливе рішення про підписання „конкордату” (договір про дружні відносини між окремими особами, партіями, урядами. — *Прим. пер.*) з Ватиканом.

Останні три коаліційні уряди: Вальдемара Полака (листопад 1993 — березень 1995 року), Йожефа Олекси (березень 1995 — січень 1996 року) та Владімежа Ціможевича (лютий 1996 — жовтень 1997 року) отримали схвалення Сейму другого скликання, до складу якого увійшли чотири найвпливовіші партії, що посіли 90% місць: *Демократичний лівий альянс (SLD)* — 37%, *Польська селянська партія (PSL)* — 29%, *Демократичний союз (тепер — Союз свободи) (UD)* — 16%, *Союз праці (UP)* — 9%.

Попри очікування та надії, колосальна більшість голосів у парламенті коаліції *SLD-PSL* не забезпечує стабільності уряду. Між двома партіями не вщухають політична боротьба та відкриті програмні суперечки, що відбуваються навіть частіше, ніж раніше між 5-7 правлячими політичними силами. Ті, хто уважно слідкує за розвитком подій, можуть вважати, що ніщо в суспільному житті не роз’єднує людей більше, ніж спільне управління. Важливим нововведенням щодо урядових змін під час другого скликання Сейму є так звана непорушність правлячих команд: уряди йдуть у відставку, а міністри залишаються на своїх посадах. Це не дивує, тому що наступні уряди формує та сама коаліція.

1.2. Процедура призначення та відкликання Кабінету

Процедура призначення та відкликання уряду в Польщі дуже чітко визначена в конституційному законі від 17 жовтня 1992 року, який має популярну назву „Мала Конституція”⁹. Відповідно до його положень новий Кабінет призначається лише після формального прийняття Президентом відставки попереднього уряду або Прем’єр-міністра, тобто у чітко визначеній послідовності зміни уряду.

⁸ Результати голосування: 226 голосів — „за”, 124 — „проти”, 28 — „утрималось”.

⁹ Ці матеріали написано до набуття чинності новою Конституцією 17 жовтня 1997 року. — *Прим. ред.*

Уряд змінюється за таких чотирьох умов:

- після затвердження кожного новообраного Сейму¹⁰;
- внаслідок відмови Кабінету або Прем'єр-міністра виконувати свої функції;
- за відсутності вотуму довіри Сейму до уряду (поки що такого не було);
- у разі вотуму недовіри Сейму до уряду.

У перших трьох ситуаціях прем'єр-міністр подає заяву про відставку президенту, який зобов'язаний її прийняти. Відставка прем'єр-міністра означає відставку уряду в цілому¹¹. Після прийняття відставки президент розпочинає багатоступеневу процедуру призначення нового уряду, детально виписану у статтях 57—63 Малої Конституції.

Характерною ознакою цієї процедури є проведення її в п'ять етапів, за перемінної ініціативи президента та Сейму. Сейм має затвердити склад Кабінету Міністрів, призначеного Президентом. У разі небажання затвердити уряд Сейм має самостійно обрати прем'єр-міністра та членів уряду за пропозицією прем'єр-міністра. На заключному етапі, після виявлення неспроможності співпраці з Сеймом, президент має право (за відсутності довіри парламенту) призначити уряд не більш як на 6-місячний строк або розпустити парламент.

У вищезгаданому четвертому випадку можливої зміни уряду зобов'язання щодо прийняття відставки президентом залежить від форми схвалення Сеймом вотуму недовіри правлячому Кабінету Міністрів. Якщо Сейм, висловлюючи вотум недовіри, обирає нового прем'єр-міністра, президент приймає відставку уряду, а новообраний керівник уряду розпочинає формування нового Кабінету Міністрів¹². Проте якщо парламент відправляє у відставку правлячий уряд у „неконструктивний спосіб”, тобто без оголошення нового прем'єр-міністра, глава держави має певну свободу вибору щодо шляхів виходу з кризи. Він може прийняти відставку Кабінету Міністрів або розпустити парламент¹³.

Роль президента, обраного на загальних виборах, у процесі зміни урядів додатково посилюється положенням статті 61 Малої Конституції, що забезпечує право президента на висловлення своєї позиції щодо кандидатур на посади трьох ключових міністерств — закордонних справ, оборони та внутрішніх справ.

¹⁰ Уряд двічі зазнав змін після затвердження нового Сейму, впродовж 1989—1997 років. Зокрема, після парламентських виборів 1991 року згідно з нормами, що діяли до прийняття Малої Конституції. Тоді вже „колишній” прем'єр-міністр подав заяву про відставку не президенту, а Сейму першого скликання. Це зробив Ян Кшиштоф Білецький 25 листопада 1991 року. Після затвердження Сейму другого скликання Ганна Сухоцька подала у відставку.

¹¹ До прийняття Малої Конституції прем'єр-міністр подавав заяву про відставку Сейму після консультацій з президентом. Саме так вчинив Тадеуш Мазовецький після поразки у першому турі президентських виборів 1991 року. Прем'єр-міністр Йозеф Олекси діяв інакше: згідно з Малою Конституцією 26 січня 1996 року він подав заяву про відставку президенту.

¹² Саме в такий спосіб кабінет Полака було змінено на уряд Олекси 1 березня 1995 року.

¹³ Що й зробив президент Лех Валенса після ухвалення Сеймом „неконструктивного” вотуму недовіри уряду Ганни Сухоцької наприкінці травня 1993 року.

Заслуговує на увагу той факт, що, незважаючи на наміри авторів Малої Конституції, її дуже жорсткі рамки щодо зміни уряду не тільки не обмежують, а й, навпаки, навіть розширюють можливості для інтерпретацій опозиційного характеру, дотримуючись букви та духу правових норм. Спокуса вільного і навіть протилежного тлумачення коріниться саме в надмірності уточнень у положеннях, з якими важко узгодити різні непередбачувані вдосконалення. У цьому плані найвиразніший приклад надав Лех Валенса, який ухвалив дивовижну інтерпретацію вищезгаданої статті 61, що створювала підстави для призначення президентом своїх кандидатур на посади керівників трьох ключових міністерств. Наприкінці терміну перебуванні Леха Валенси при владі дивна практика створення „президентської фракції” в коаліційних урядах, сформованих антипрезидентською політичною опозицією, вочевидь ослабила внутрішньополітичну однорідність уряду.

З іншого боку, правляча коаліція *SLD-PSL* через побоювання навіть теоретичної можливості розпуску парламенту президентом утрималась від найпростішої правової форми зміни Кабінету (відставка Прем'єр-міністра), вибравши для відкриття власного уряду „конструктивний” вотум недовіри з усіма відповідними процедурами.

Крім Малої Конституції та запровадженої на її підставі практики, існують різноманітні зобов'язальні норми в рамках Регламенту, що інколи виглядають живими реліктами минулих часів. Наприклад, норма статті 61 §8 Регламенту Сейму, яка уповноважує комітети Сейму проводити спеціальні слухання та висловлювати позицію щодо кандидатур на посади міністрів у кожному новому уряді. Затверджуючи склад нового уряду, парламент проводить окреме голосування щодо тих міністрів, які отримали негативну оцінку комітетів. Відверто кажучи, такий спосіб уможливорює ефективне та невідворотне руйнування результатів домовленостей попередньої коаліції. Отже, зобов'язальне законодавство замість поліпшення процедури формування нового уряду кожною коаліцією-переможницею перешкоджає та ускладнює цей процес.

1.3. Нестабільність коаліційних урядів

Коаліційні Кабінети у Польщі й дотепер залишаються дуже нестабільними. Термін перебування коаліційних урядів при владі становить у середньому приблизно 12 місяців. Жоден з них не втримався довше, ніж 18 місяців, хоча всі вони були схвалені парламентом за підтримки переважної більшості депутатів. Жоден уряд не мав шансу втримати владу протягом тривалого часу, достатнього для послідовного впровадження всієї програми.

На перший погляд, видається, ніби польський досвід формування урядів у 1989—1997 роках може слугувати прикладом, що підтверджує найбільш стереотипні уявлення про природну нестабільність коаліцій у багатопартійних парламентах.

Посилання на стереотипи, однак, не сприяє поясненню проблеми.

По-перше, порівняльні дослідження з питань стабільності урядів у різних парламентських системах упродовж тривалого часу (наприклад, Л.С. Додда, 1974) справедливо та однозначно доводять хибність цього стереотипу. Загалом, попри поширену думку, коаліційні Кабінети превалюють не лише серед нестабільних, а й серед найбільш стабільних (термін перебування при владі — понад 50 місяців) урядів.

По-друге, коаліційні уряди Польщі виявляються короткотривалими, незалежно від масштабів отриманої на момент призначення підтримки. Відносно швидко змінюються не лише уряди, яким бракує підтримки Сейму (зокрема, Яна Кшиштофа Білецького та Яна Ольжевського), а й, хоч як це не парадоксально, уряди, які мають підтримку високоорганізованої і дисциплінованої абсолютної парламентської більшості (наприклад, уряди коаліції *SLD-PSL*).

По-третє, проблема Польщі полягає в тому, що уряди йдуть у відставку, а коаліції, що їх створили, залишаються. Коаліційні партії, як і раніше, беруть участь у гострих публічних дискусіях з питань політики уряду і, зберігаючи певну дистанцію, не відмовляються від участі в коаліції. Відтак, успішні уряди йдуть у відставку не через втрату демократичної легітимності чи створення нової коаліції, спроможної сформувати новий уряд, а внаслідок збігу різноманітних, навіть випадкових, обставин в атмосфері політичного скандалу¹⁴.

Причини нестабільності коаліційних урядів у Польщі мають конституційну природу, її джерелами є не людські бажання, характер чи традиція, а такі чинники:

- недосконалість правових норм щодо призначення та відкликання уряду, з яким необхідно узгоджувати ініціативи коаліції;
- досі існуюча партійна система, брак належних знань і традицій використання конкуренції та співпраці партій, що унеможлиблює лояльну співпрацю партнерів по парламентській коаліції;
- незадовільна організація діяльності допоміжних урядових структур, а відтак неспроможність забезпечення політичної координації на високому рівні, що спричиняє труднощі забезпечення та відновлення коаліційного консенсусу. Створення нової канцелярії прем'єр-міністра, безумовно, стало велетенським кроком у потрібному напрямі, але вагомих результатів треба ще дочекатися.

¹⁴ Лише один голос вирішив питання про висловлення вотуму недовіри уряду Ганни Сухоцької. Під час голосування один з міністрів її уряду перебував поза межами залу засідань, він не брав участі в голосуванні, посилаючись на тимчасові проблеми з травленням.

2. ПОЛЬЩА: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі

Питання вироблення політики та прийняття рішень у системі коаліційного уряду є одним з ключових у процесі соціально-політичних трансформацій Польщі після 1989 року. Навіть поверховий аналіз свідчить про засадниче значення цієї проблеми для більшості країн Центральної і Східної Європи. У цьому європейському регіоні створення, функціонування та „розщеплення” коаліційних урядів здебільшого визначається політичною практикою, стилем діяльності окремих політичних лідерів та *ad hoc* (ситуативно), а не шляхом свідомого або виваженого вибору тієї чи тієї моделі коаліційного уряду.

Насправді практика випередила теорію. Звичайне копіювання принципів розвинених західних демократій видається неможливим. Крім того, нам бракує власного досвіду, щоб скористатися ним. Внаслідок цього ми виробляли основні підходи шляхом спроб і помилок. Було дуже мало рішень, щоб вважати їх свідомим системним вибором. Було більше запитань, ніж відповідей, щоб вважати їх безперечними методологічними принципами. Чим більше здійснюється спроб досконалого вивчення цих проблем, тим більше постає запитань. З огляду на ситуацію в Польщі, це питання видається важливим, оскільки є достатньо підстав стверджувати, що коаліційна модель уряду в майбутньому стане нормою. Більше того, можна впевнено передбачити форми багатопартійних коаліцій.

Наразі в Польщі діє вже сьомий (починаючи з 1989 року) уряд¹⁵. Більшість урядів, сформованих донині, здебільшого зазнавали поразки через вичерпання власної спроможності щодо вироблення політики, прийняття рішень та адміністративних можливостей у рамках формальної чи неформальної коаліційної системи або через незгоду з політикою коаліції керівника уряду.

Досвід Польщі, зокрема, починаючи з осені 1993 року, чітко доводить, що хоча кількість більшості коаліційного уряду в парламенті має певне значення, цього недостатньо для передбачення стабільності уряду в майбутньому.

Для спроможності коаліції щодо ефективної реалізації політики фундаментальне значення мають такі чинники:

- здатність з самого початку укласти чітку й конкретну коаліційну угоду з визначенням спільних цілей, часових рамок і вірогідних майбутніх програм, зокрема з економічних і нагальних соціальних питань. Угода має визначати політичні наслідки існування коаліції для окремих її членів, включати механізми співпраці служб коаліційної партії на етапі вироблення політики та принципи її впровадження в урядові й законодавчі програми. Насамкінець,

¹⁵ Цю працю написано до виборів 21 вересня 1997 року, зміни правлячої коаліції, а також до набуття чинності новою Конституцією 17 жовтня 1997 року. — Прим. ред.

вона має визначати норми підтримки позицій уряду парламентськими фракціями коаліційних партій, принципи співпраці цих фракцій та межі можливих контактів з іншими політичними силами парламенту;

- спроможність розробити практичну систему, здатну забезпечити урахування спільної волі членів коаліції під час прийняття урядом рішень та в кінцевому результаті діяльності уряду. Ця система має включати певні рівні співпраці коаліційних партій та уряду, скажімо, зустрічі лідерів, механізми моніторингу та укладення угоди на робочому рівні, спрямовані на узгодження деталей і процедур реалізації конкретних завдань, а не на аналіз загальних напрямів та філософії співпраці;
- здатність створити ситуацію, коли уряд подає на розгляд парламенту проекти законів і програм, з якими озайомлені парламентські фракції коаліційних партій та гарантують їх схвалення. За таких обставин уряд може сподіватися на успішність власних пропозицій і відповідне подолання всіх передбачених законодавчих процедур;
- за необхідності — спроможність формувати та зміцнювати поведінку коаліції у кризових ситуаціях, включаючи неpubлічні шляхи укладення негайної угоди, консультацій та ослаблення напруженості. У таких випадках критерії результативності та конфіденційності мають застосовуватися жорстко і послідовно.

2.1. Реформування центральних урядових агенцій

Однією з причин реформування польських центральних урядових агенцій у 1996 році було намагання підготувати організаційну структуру та дійові принципи Кабінету, узгоджені з вимогами вироблення політики та прийняття рішень в умовах коаліційного уряду. У цьому контексті слід підкреслити особливе значення правових норм, що спричиняють:

- чітке зміцнення позицій прем'єр-міністра як керівника діяльності уряду;
- чітке розмежування прав і обов'язків міністрів як учасників діяльності уряду;
- неоднозначне визначення принципів презентації уряду на тлі інших органів з метою забезпечення єдиного концептуального та політичного представлення позиції уряду;
- формальне відокремлення політичних радників з питань прийняття рішень, відповідальних за формування та аналіз політики, від інших працівників урядових органів, які після успішного проходження процедур конкурсного відбору стануть державними службовцями;
- перетворення канцелярії прем'єр-міністра на інституцію, відповідальну за надання організаційної та юридичної підтримки Кабінету та прем'єр-

міністру, а також за створення програм, аналіз і контроль за реалізацією політики коаліційного уряду;

- створення при прем'єр-міністрові урядового центру стратегічних досліджень з метою сприяння діяльності уряду у сфері розроблення стратегічних програм, прогнозування економічного та соціального розвитку, аналізу відповідності змісту і реалізації коротко- та середньострокових програм стратегічним планам і політиці.

У Польщі принципи діяльності урядової коаліції регулюються шляхом політичної практики. Ані Конституція, ані будь-які інші законодавчі акти не містять жодних правових норм з цього приводу. Окрім того, жодне правове джерело не визначає характер урядових коаліцій. Відтак, водночас можуть існувати „програмні коаліції”, а також ті, що ґрунтуються на інших критеріях. Співпраця коаліції Польської селянської партії та Демократичного лівого альянсу після парламентських виборів 1993 року включала такі складові: коаліційну угоду, *ad hoc* (спеціальні) та нерегулярні зустрічі лідерів обох партій під головуванням прем'єр-міністра. На практиці ці механізми співпраці виявилися незадовільними та неадекватними, про що переконливо свідчить таке:

- кількість та інтенсивність суперечностей між партнерами по коаліції, які надто часто оприлюднювалися через публічні заяви партійних лідерів;
- періодичний характер діалогу між партійними лідерами та прем'єр-міністром за посередництва журналістів;
- часто відмінні або навіть протилежні дії в парламенті з боку депутатів та представників обох коаліційних партій, нерідко брак підтримки урядових ініціатив з боку депутатів та представників коаліції.

2.2. Брак підтримки громадськості та відмінності програм коаліційних партнерів

Жодний чинник не був причиною тієї ситуації, що склалася. Частково це можна пояснити рівнем політичної інформованості у Польщі. Конкретно кажучи, це означає брак державної підтримки щодо безпосереднього впливу політичних партій на діяльність і рішення уряду. Так сталося внаслідок негативної оцінки періоду до 1989 року, коли уряд був трохи більше за формального виконавця політики Польської об'єднаної робочої партії, діючи під гаслом: „Уряд керує, а партія спрямовує”. Ще одним чинником була неспроможність урядової коаліції щодо вироблення політики та прийняття рішень, зумовлена відмінностями програм партнерів по коаліції. Це стосується таких ключових питань, як засоби інтеграції Польщі до Європейського Союзу, рівень державного захисту сільського господарства в умовах розвитку вільних ринкових відносин, а також украй важливого обговорення (враховуючи умови Польщі) релігійних та світоглядних питань у державі.

Решта причин розладу мають історичні витоки. Більше того, напередодні виборчої кампанії члени коаліції заявляють про свою можливу участь після виборів у різних об'єднаннях.

У контексті управління реформуванням уряду, з огляду на польський досвід у сфері вироблення політики та прийняття рішень у рамках коаліційної системи, треба наголосити на важливості контактів між членами уряду та лідерами політичних партій, що входять до складу коаліції. Незалучення лідера коаліційної партії до уряду можна вважати чинником, що перешкоджає чіткому віддзеркаленню політичної волі коаліції в діяльності Кабінету та парламентській підтримці урядових ініціатив з боку представників коаліції.

3. ШВЕЦІЯ: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі

3.1. Конституційні відмінності

Залежно від конституційних основ, що визначають діяльність уряду, влади вироблення політики та прийняття рішень у коаліційних системах значно відрізняються. За президентської системи роль президента і взаємодія президента, прем'єр-міністра та Кабінету є вирішальними в контексті свободи дій уряду.

У Швеції прем'єр-міністр має суттєві повноваження. Найважливіше з них — право не лише призначати, а й звільняти міністрів, які формально є самостійними представниками влади. Проте оскільки всі урядові рішення приймаються колегіально (а не окремими міністрами чи міністерствами), самостійність міністрів має несуттєве значення.

З 1 січня 1997 року закон Швеції визначає уряд як єдиний орган влади (а не тринадцять, як було раніше). Міністрам надано право не погоджуватися з рішенням Кабінету та мати окрему думку, яка відображається в додатку до протоколу засідання уряду. Однак це більше теорія, аніж практика, оскільки, як зазначалося вище, прем'єр-міністр може звільняти або призначати міністрів, а отже, право незгоди використовується дуже обережно. Формальні відносини між парламентом та урядом мають надзвичайне значення. У Швеції парламент призначає прем'єр-міністра, кандидатуру якого має схвалити (принаймні в пасивний спосіб) більшість парламентаріїв. При цьому формування та організація уряду є повноваженням Кабінету. У разі призначення міністром парламентарія, він не має права залишатися в парламенті. Те саме стосується і державних секретарів. Члени парламенту можуть призначатися на посади експертів з окремих питань у міністерства, зберігаючи своє крісло в парламенті, але при цьому їхня зарплата парламентарія дорівнюватиме оплаті одного робочого дня на тиждень в міністерстві.

3.2. Різні коаліції

Існує багато різних типів коаліції. Різні коаліції повинні працювати по-різному. В умовах уряду більшості відносини з парламентом можуть бути доволі простими. Найголовніше — дотримання партійної дисципліни. Якщо уряд складається з меншості, необхідно вживати спеціальних заходів, спрямованих на схвалення пропозицій парламентом, наприклад: інституалізацію переговорів з іншими політичними силами чи інші заходи для забезпечення необхідної більшості.

Управління двопартійною коаліцією, вірогідно, буде відрізнятися від управління коаліцією з трьох чи більше партій. За такої ситуації завжди є небезпека

постійної переваги голосів двох партій над третьою. Легше управляти чотирипартійною коаліцією.

Тобто організація та управління коаліцією меншості з чотирьох партій меншості відрізняються від організації та управління коаліцією з двох партій більшості.

3.3. Процес підготовки

Виходячи з власного досвіду, завчасне планування та підготовка майбутньої коаліції до виборів має вкрай важливе значення. За відсутності ретельної підготовки вірогідність існування коаліції протягом повного терміну або навіть перемоги на наступних виборах є вкрай мізерною.

Дві чи більше партій будуть не в змозі успішно співпрацювати в коаліції, доки вони не матимуть однакової концепції щодо реальної ситуації. Вони мають домовитися стосовно базових економічних питань: чи є нагальні економічні проблеми та дефіцит бюджету, наскільки вони є серйозними, які основні причини цього, які основні шляхи розв'язання цих проблем.

Партія, що прагне бути лідером майбутньої коаліції, може підготуватися до приходу до влади через співпрацю з майбутніми партнерами по коаліції, навіть перебуваючи в опозиції (за умови, що коаліція не включатиме нинішньої правлячої партії чи партій). Це можна зробити без формального визнання існування подібної співпраці — зазвичай опозиційні партії надають неабиякого значення збереженню власної позиції та урахуванню різних поглядів з певних питань. Можливі такі дії:

1) внутрішні семінари за участю відомих представників кожної партії. Зовнішні лектори висловлюють своє ставлення до різних питань і проблем (фінансової та монетарної політики, енергетики, житла тощо), відповідають на запитання, а потім, після відбуття запрошених, політики продовжують обговорення поміж собою. Жодні рішення не приймаються, досягнення консенсусу не є обов'язковим, має значення проведення дискусії як такої;

2) систематичні зустрічі лідерів парламентських фракцій зацікавлених партій та партійних лідерів (якщо це різні особи), регулярні зустрічі генеральних секретарів партійних парламентських груп (за наявності таких посад). Подібні зустрічі мають на меті обговорення питань, що перебувають у центрі уваги парламенту або загалом політики партії, інколи вони проводяться з метою визначення спільних дій;

3) попередні зустрічі членів зазначених партій до зборів парламентських постійних комітетів та інших зустрічей, де за можливості визначаються спільні дії;

4) спільні позиції в парламенті та парламентських комітетах. Вельми корисним є складення переліку всіх питань, узгоджених партіями, неузгоджені питання також потрібно занотовувати для подальшого вирішення в майбутньому.

3.4. Переговори

Існують численні шляхи формування уряду. Відома настанова для майбутніх прем'єр-міністрів „Жодних паперів на робочому столі” означає, що партії у складі вірогідного парламенту мають розпочинати свою діяльність на рівних засадах. Проблеми мають вирішуватися в міру того, як вони виникають. Важливо розподілити міністерські портфелі між партіями — членами коаліції і вже після цього „ставати до роботи”.

На нашу думку, такий підхід рано чи пізно приречений на поразку. Якою б раціональною не була структура координуючого апарату уряду, досить швидко стане очевидно, що відсутність будь-якої спільної політичної програми, суттєві чи навіть незначні політичні суперечності легко можуть спричинити параліч діяльності уряду та зрештою — його відставку.

Спираючись на власний досвід, можу стверджувати, що більше шансів на виживання у того, хто краще підготувався. Якщо ще до початку роботи в уряді порушується, виноситься на обговорення і планується якнайбільше політичних питань, значно збільшуються перспективи досягнення визначених політичних цілей і збереження уряду (а також перемоги на наступних виборах).

Наводимо стислий опис основних компонентів переговорного процесу чотирьох партій (Поміркованої, Ліберальної, Центральної та Християнсько-демократичної), спрямованого на формування уряду Швеції у 1991—1994 роках:

1. Одразу після загальних виборів у 1991 році спікер парламенту звернувся до лідера найбільшої Поміркованої партії (Карла Більдта) з проханням визначитися щодо можливості формування коаліційного уряду.

2. Спікер також звернувся до лідерів інших трьох партій з метою з'ясування їхньої зацікавленості в цьому. Відповіді були позитивними.

3. Було призначено три різні групи, до складу яких входило по одному представнику від кожної партії. Одна група мала обговорювати макроекономічні питання для визначення спільної макроекономічної стратегії уряду. Друга — розглядати питання оподаткування з метою формування спільної платформи чотирьох партій. Третя, провідна, група отримала назву виконавчої. До її складу увійшли генеральні секретарі трьох партій (уже представлених у парламенті) та вірогідний державний секретар з питань координації діяльності Християнсько-демократичної партії, яка на той час ще не мала представництва в парламенті. Перші дві групи звітували перед виконавчою групою.

4. Виконавча група опрацювала всі важливі політичні питання. Цьому передувало складення списку пропозицій та квот у парламенті, а також переліку пропозицій, щодо яких парламент не прийняв рішення, з метою їх подальшого відкликання або вирішення. Найсуттєвішим був перелік питань, щодо яких вищезазначені партії мали відмінні погляди.

5. Виявилось, що список можливих проблем налічує загалом 147 окремих питань чи навіть політичних сфер. Це, зокрема, будівництво мосту між

Швецією та Данією, освіта, захист незабудованих річок, санкції щодо непополітних злочинців та різні рівні виплат у рамках багатоступеневої системи соціальної безпеки.

6. Відповідно, виконавча група призначила підгрупи з певних питань, зокрема у сфері освіти та житла, до складу яких входило по одному представнику від кожної партії. Вони успішно провели переговори з низки відповідних питань та прозвітували виконавчій групі, яка, за винятком незначних змін, у цілому ухвалила їхні рішення. Відтак, деякі зі 147 питань було вирішено.

7. Виконавча група займалася рештою питань. У разі потреби залучалися експерти. Після переговорів упродовж тижня (вдень і вночі) виконавча група змогла прозвітувати партійним лідерам. Було вирішено близько 140 питань, підготовлено та підписано протоколи з детальними додатками. Виконавча група не змогла дійти згоди щодо майже 10 питань, їх вирішення залишили на розсуд лідерів партій.

8. Лідери партій обговорили ці питання. Відбулося кілька слухань у парламентських фракціях, а також консультації з виконавчою групою. Через декілька днів партії порозумілися щодо решти цих питань.

9. Після цього майбутній прем'єр-міністр передав своїм колегам — лідерам партій детальний проект Декларації уряду, яка мала презентуватися парламенту одразу після проголошення нового уряду. Ретельно вивірялося кожне слово, але оскільки Декларація ґрунтувалася на протоколі виконавчої групи, переговори було завершено доволі швидко.

10. До цього часу нообраний Прем'єр-міністр не розпочинав обговорення зі своїми колегами розподілу міністерських портфелів та посад у міністерствах на основі результатів загальних виборів. Метою було досягнення певної збалансованої комбінації. Якщо партія відігравала дуже помітну роль у конкретній галузі, їй пропонувалася посада міністра у відповідному міністерстві. У разі очолення міністерства двома міністрами, обидва представляли одну партію для уникнення внутрішніх суперечностей. Був, однак, і виняток з правила — Міністерство фінансів (точніше, ще й Міністерство закордонних справ, де міністр, що відповідав за закордонні справи та права людини, був лідером Християнсько-демократичної партії, а інші два міністри — членами Поміркованої партії).

Лише після успішного проходження усіх цих кроків призначений Прем'єр-міністр повідомив спікеру Парламенту про спроможність сформувати коаліційний уряд. Беручи до уваги, що це був уряд меншості, налагоджувалися попередні контакти з іншою нечисленною фракцією, щоб запобігти активному протистоянню новому уряду з боку об'єднаних сил на чолі з провідною опозиційною партією соціал-демократів.

Загалом переговорний процес тривав близько двох тижнів. Якби ці переговори не відбулися, уряду було б набагато важче приймати рішення та формувати необхідну політику. Переговори стали певною передумовою майбутнього процесу прийняття рішень та ухвалення політики коаліцією.

3.5. Створення команди

Справжня робота розпочинається лише після сформування уряду. Міністрів, які часто-густо не мають попереднього досвіду міністерської роботи або є колишніми урядовцями, оточують державні службовці, які бажають стисло поінформувати їх з різних питань.

Партійна організація, громадськість, організації-лобісти, представники промисловості, профспілок, засобів масової інформації та інші висловлюють бажання зустрітися з новим міністром та, у більшості випадків, вплинути на нього. Йому загрожує небезпека опинитися жертвою власного порядку денного. Для стратегічного мислення чи планування майже не залишається часу. Можна просто не помічати все, що знаходиться поза межами довіреного міністерства: попри те, що ви є часткою уряду, насправді ним не перейматися.

Певна річ, спроби прем'єр-міністра прищепити почуття „командного духу” мають край важливе значення, особливо в коаліційному уряді. Кожен міністр має відчувати власну відповідальність за уряд загалом. Усі повинні брати активну участь в обговоренні стратегічних питань. Всім належить узгоджувати свої безпосередні обов'язки із загальною стратегією уряду. Безперечно, команду можна створювати в різний спосіб. Систематичні зустрічі всіх міністрів коаліційного уряду відіграють неабияку роль. Регулярні зустрічі міністрів — представників лише однієї партії можуть мати руйнівні наслідки.

На нашу думку, неформальне спілкування має не менш важливе значення, ніж зустрічі міністрів на засіданнях уряду та інших формальних нарадах. Прем'єр-міністр може запросити всіх членів Кабінету на обід або вечерю, де не планується прийняття жодних рішень. Можна також влаштувати зустріч більш серйозного характеру, з обговорення стратегічних питань за участю незалежних експертів. Важлива заувага: на таких заходах не повинно прийматися жодних формальних рішень. Принаймні раз на рік уряд має проводити тривалі семінари (скажімо, протягом тижня) з метою обговорення та вирішення стратегічних питань. Несуттєві питання не варто обговорювати на засіданнях Кабінету — їх можна вирішити на нижчих рівнях у ході процесу прийняття рішень.

Слід, однак, підкреслити, що неспроможність прищепити урядовцям почуття „командного духу” істотно зменшує можливості щодо створення динамічного процесу прийняття рішень та дієвого секретаріату уряду.

3.6. Прийняття владних повноважень

Іноді здається, що уряд працює сам по собі. Численні державні службовці знають свої обов'язки, а також норми та процедури. Нерідко в міністерських стінах існує певна „культурна спадщина”. Відтак, важливе значення має самостійне визначення міністром програми власної діяльності з самого початку. У вищенаведеному прикладі у Швеції кожен міністр отри-

мав примірник з результатами переговорів щодо його сфери повноважень під назвою „пакет”. Він мав переконатися в тому, що державні службовці почали негайно готувати законодавчі пропозиції за результатами переговорів. У такий спосіб міністр був здатний визначити програму дій та довести, що він з самого початку виконує владні функції. Ще більш вагомим значення набуває контроль коаліцією та Кабінетом загалом сфери державного управління.

Цілком зрозуміло, що центральними гравцями в цьому виступають прем'єр-міністр і секретаріат уряду. Здійснення контролю може передбачати певне диктаторство з боку прем'єр-міністра. Цього слід уникати, особливо в умовах коаліції (поверніться до зауваг стосовно створення команди). З іншого боку, всі працівники міністерств зобов'язані усвідомлювати стратегії й цілі уряду та діяти відповідним чином. Це вимагає окремого обговорення. Конституційна основа держави може визначати певні обмеження щодо можливих заходів та діяльності. Проте в рамках цієї основи слід запроваджувати заходи, спрямовані на доведення до відома всіх працівників урядового апарату рішень, висновків дискусій, інструкцій, цілей та стратегій Кабінету. Нижче наведемо кілька прикладів зі шведської практики:

1. Як уже зазначалося, Прем'єр-міністр Швеції має істотні повноваження. Найважливіше з них — право призначати та звільняти міністрів. Відповідно секретаріат уряду має дуже сильні позиції порівняно з іншими міністерствами. Державний секретар Прем'єр-міністра є водночас керівником Секретаріату прем'єр-міністра та Секретаріату уряду. Оскільки він діє від імені прем'єр-міністра, то може давати відповідні доручення секретаріату уряду та своїм колегам — державним секретарям.

2. У Швеції майже всі рішення уряду приймаються колективно. Вони мають ретельно готуватися, процес підготовки включає комунікації з іншими міністерствами та секретаріатом уряду. Переговори повинні відбуватися до розгляду питання та його вирішення урядом. Таким чином, секретаріат уряду і прем'єр-міністр завжди мають можливість здійснити контроль підготовки питання для подальшого розгляду та вчасно втрутитися в цей процес.

3. Питання фінансової політики та державного бюджету є ключовими для кожного уряду. Отже, важливо встановити надійний зв'язок між Секретаріатом уряду та Міністерством фінансів. Неспроможність налагодити таку співпрацю неминуче призведе до поразки уряду. Співпраця буде плідною за умови визначення урядом бюджетних рамок для кожного міністерства до початку внесення пропозицій щодо державного бюджету. Ці рамки визначаються, як правило, в ході спільної діяльності Секретаріату уряду та Міністерства фінансів. Вважається, що Секретаріат володіє політичними технологіями щодо політичної доцільності та знає, що саме найкращим чином відповідає стратегіям уряду та короткостроковим цілям, а міністерство, у свою чергу, найкраще володіє фінансовими питаннями.

4. Для оприлюднення чіткого послання необхідно забезпечити максимальну обізнаність кожного урядовця, однакове усвідомлення заходів та їх відповідності стратегічним завданням всіма міністрами, державними секретарями, працівниками прес-служб та державними службовцями.

5. Якщо держава є членом Європейського Союзу або прагне приєднатися до нього, питання, пов'язані з ЄС, мають стати невід'ємною складовою діяльності уряду. Не варто розглядати ЄС як компонент зовнішньої політики. Питання ЄС, так чи інакше, завжди були елементом внутрішньої політики, і до цього треба ставитися відповідним чином. Зокрема, міністр закордонних справ завжди серйозно опікувався питаннями ЄС. Тому налагодження постійного зв'язку між секретаріатом уряду та міністерством закордонних справ має важливе значення. Координація з питань ЄС, можливо, найкраще здійснюється у колах, близьких до прем'єр-міністра та секретаріату уряду (або саме там).

6. Ніколи не забувайте про державних службовців. Фактично, це вони здійснюють розроблення законодавства з усіма його тонкощами. У разі невідповідності з пріоритетами, стратегіями та цілями влади вони не можуть виконувати свої обов'язки належним чином. Отже, керування сферою управління, як і забезпечення інформацією, освіта державних службовців, принаймні керівників, має основоположне значення.

3.7. Координація коаліції

Теоретично, будь-яка коаліція має базуватися на взаємній довірі між коаліційними партіями. Усі партії мають бути добре поінформованими щодо поточного стану справ. Ситуація, коли члени однієї партії підозрюють інших партійців у приховуванні важливої інформації, може мати руйнівні наслідки.

Проте коаліція залежить не лише від задовільного функціонування уряду. Вона однаковою мірою залежить також від схвалення урядових пропозицій парламентом, коаліційними партіями та їх представниками — членами парламенту. Безперечно, неабияке значення для коаліційних партій має підтримка їхніх пропозицій однопартійцями та партійними організаціями по всій країні, що, з очевидних причин, найчастіше відбувається внаслідок переговорів та досягнення компромісу.

Цілі процесу координації:

- вчасне забезпечення кожного належною інформацією;
- упевненість коаліційних партій у можливості участі в діяльності коаліції та вирішення всіх ключових питань, а також можливість висловити свою позицію будь-коли за власним бажанням;
- забезпечення належного сприйняття парламентом рішень уряду;
- забезпечення прийняття урядових рішень на належному рівні;
- сприяння зосередженню діяльності уряду на довгострокових питаннях стратегічного значення.

Є багато шляхів реалізації цілей процесу координації. Використання тих чи інших інструментів залежить від конституційної основи діяльності коаліції. Нижче наведено декілька прикладів з досвіду Швеції:

1. Бажано, щоб орган з питань координації був підпорядкований секретаріату уряду. Відповідну службу кожної коаліційної партії не варто розташовувати поруч з лідером партії (якщо вони, до того ж, обіймають посади міністрів). У такому разі служби з питань координації ідентифікують себе насамперед не з урядом, а, швидше, з партіями, чий інтереси представляють.

2. Керівником служби з питань координації має бути політик високого рангу. У Швеції в 1991—1994 роках до складу кожної координаційної служби входив державний секретар відповідної партії, у підпорядкуванні якого було п'ять службовців з питань координації. Державний секретар Прем'єр-міністра виконував роль *primus inter pares* (першого серед рівних).

3. За можливості державні секретарі з питань координації мають бути присутні на всіх засіданнях уряду.

4. Працівники служб з питань координації зобов'язані підтримувати постійний контакт з членами парламенту — представниками своєї партії стосовно всіх справ у рамках діяльності цієї служби для отримання рекомендацій щодо дій у різних обставинах, обмежень тощо. Проте найважливіше завдання — належне інформування членів парламенту та забезпечення, таким чином, підтримки парламентом урядових рішень.

5. Якщо це не суперечить Конституції чи іншим правовим нормам, доречною є участь лідерів парламентських фракцій коаліції в засіданнях уряду. Це забезпечить роз'яснення намірів уряду та сприятиме розумінню урядових рішень парламентом. Водночас лідери парламентських фракцій матимуть можливість поінформувати членів уряду про своє ставлення до відповідних урядових рішень.

6. Службовці з питань координації мають опікуватися менш суттєвими справами. У разі недосягнення згоди питання для вирішення залишається на розсуд державних секретарів з питань координації. Навіть за умови їх неспроможності слід, однак, уникати розгляду цього питання на рівні Кабінету, адже можливо, що питання буде вирішено після зустрічі партійних лідерів коаліції.

7. Засідання Кабінету обмежуються прийняттям формальних рішень, вони ретельно готуються, в тому числі й службою з питань координації, тому доволі рідко з'являється необхідність детального обговорення. У 1991—1994 роках шведський уряд щочетверга приймав формальні рішення приблизно з 300 питань. Зазвичай це потребувало менше 30 хвилин. Після цього члени Кабінету обговорювали питання стратегічного значення, приймали рішення щодо програм для міністерств тощо. Суперечності між міністерствами з приводу дрібних питань ніколи не ставали предметом дискусій уряду, оскільки Державний секретар Прем'єр-міністра відповідав за підготовку порядку денного засідань Кабінету.

8. Як зазначалося вище, наявність тісного зв'язку у сфері питань ЄС між секретаріатом уряду (службою з питань координації) та міністерством фінансів, а також між міністерствами фінансів та закордонних справ набуває дедалі важливішого значення.

9. Дискусії та рішення Кабінету мають якнайшвидше доводитися до всіх органів системи державного управління. У Швеції державні секретарі займають другу позицію після відповідного міністра, але при цьому вони є державними службовцями найвищого рангу в міністерстві. Відтак, вони відповідають за управління міністерством та його персоналом — державними службовцями. Державних секретарів щотижня збирають для інформування про рішення та наміри уряду. На цих засіданнях Державний секретар Прем'єр-міністра виступає як *primus inter pares*. Такі засідання мають важливе значення з багатьох причин, зокрема, вони надають можливість державним секретарям „розмовляти однією мовою” (тобто розуміти один одного та ідеї, які необхідно втілювати).

10. За наявності служби з питань особливої інформації або відповідних службовців у кожному міністерстві необхідно регулярно проводити зустрічі відповідальних працівників з метою узгодження інформації про діяльність міністерства із загальною стратегією уряду. Керівник з питань інформації Секретаріату уряду діє як *primus inter pares*.

11. Навіть за ретельної підготовки коаліції з часом постають нові питання чи ідеї, які потребують обміркування та обговорення. Крім того, необхідно підготуватися до нового мандатного періоду. Для зміцнення зв'язків між партіями, що входять до складу коаліції, видається за доцільне створення спеціального загального „відділу досліджень” у рамках секретаріату уряду, до складу якого входило б по одному „досліднику” від кожної партії. Ми у Швеції створили такий підрозділ, безпосередньо підпорядкований службі з питань координації.

3.8. Неурядові агенції

У Швеції сфера державного управління є ширшою ніж органи виконавчої влади, а центральні органи є доволі нечисленними. Проте при кожному міністерстві діє велика кількість незалежних агенцій. Управління коаліцією потребує чимало зусиль, але слід пам'ятати про дотримання законодавства усіма діючими агенціями та інституціями, які підтримують постійні зв'язки з громадськістю. Імідж цих інституцій, своєю чергою, впливає на імідж уряду, який мудро використовує зазначені агенції й інші органи влади для висвітлення своєї діяльності та, що найважливіше, для забезпечення реалізації намірів уряду загалом у державному управлінні.

Неабияке значення мають постійні зустрічі з окремими губернаторами, генеральними директорами державних агенцій, іншими поважними поса-

довцями, які, за можливості, потрібно координувати. Мають бути визначені реальні цілі та чіткі завдання. Секретаріат Кабінету має відігравати у цьому провідну роль.

3.9. Централізація чи децентралізація державного управління

Це питання значною мірою стосується процесу прийняття рішень та вироблення політики в рамках коаліції. Його розгляд виходить за межі нашого дослідження.

3.10. Довіра і законність

Після обговорення питань щодо організації коаліції та створення в її межах задовільного середовища для процесу вироблення політики та прийняття рішень необхідно підкреслити, що коаліція (незалежно від того, діє вона згідно з вищезазначеним чи ні) ніколи не буде дієвою, якщо її політика не викликати довіри у широких верств населення. В очах громадськості політика коаліції має бути також законною. Але це є темою іншого дослідження.

4. ДАНІЯ: вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі

4.1. Загальна інформація

З 1982 року в Данії було шість різних коаліційних урядів, які, за єдиним винятком, були урядами меншості. У рамках коаліційних урядів на чолі з консерваторами (1982—1993 роки) кількість партій поступово зменшилася з чотирьох до двох. Те саме відбувалося в коаліціях під керівництвом Соціал-демократичної партії (з 1993 року). Це свідчить про інколи нелегке буття коаліційних урядів.

Досвід Данії засвідчує, що напруженість між позицією окремих партій та коаліційною солідарністю є відцентровою силою в більшості коаліцій. Для партії-лідера це означає необхідність узгодження політичних питань з партнерами по коаліції з метою втримання влади. Для другорядних партнерів — намагання захистити власну політичну ідентичність, залишаючись на певній відстані від партії-лідера. Досвід Данії підтверджує, що прагматична і консенсусна політична культура, міцна коаліційна програма та її статус меншості — основоположні чинники коаліційної політики.

Усі уряди забезпечують функціональну координацію лінійних міністерств та галузей, але головний акцент робиться на політичній координації коаліційних партнерів — ось характерна ознака процесу прийняття рішень у данських коаліційних урядах.

Політична гнучкість як необхідна складова управління процесами вироблення політики в коаліційних кабінетах та урядах меншості передбачає наявність політичної чутливості на всіх рівнях влади. Міністри мають регулярно проводити зустрічі з партнерами по коаліції в парламенті з метою роз'яснення нових політичних ініціатив до презентації їх на засіданнях Кабінету для формального схвалення.

Центральні органи з питань політичної координації — координаційний комітет та урядовий комітет з економічних питань формуються переважно за політичними критеріями. Координаційний комітет на чолі з прем'єр-міністром, головним чином, опікується ключовими політичними питаннями та стратегічними рішеннями, натомість урядовий комітет з економічних питань під керівництвом міністра фінансів відповідає за вироблення політики в бюджетній сфері. Комітет з питань зовнішньої політики координує діяльність уряду у справах ЄС, але зазвичай рішення з потенційно конфліктних для членів коаліції питань направляє до координаційного комітету.

Прем'єр-міністр за підтримки міністра фінансів відіграє ключову роль провідника уряду вузькою стежкою коаліційного консенсусу. Він має підтримувати тісний зв'язок з лідерами коаліційних партій. За відсутності

державних секретарів або інших осіб, призначених з політичних мотивів, міністри змушені покладатися на кар'єрних державних службовців у справі забезпечення динаміки коаліційної політики на кожному етапі процесу прийняття рішень.

4.2. Вступ

Питання вироблення політики та прийняття рішень у коаліційній системі може бути розглянуто шляхом виокремлення загальних рис коаліційних систем у різних країнах або аналізу досвіду окремої країни.

Це дослідження присвячено виключно досвіду коаліційних урядів у Данії впродовж останніх п'ятнадцяти років. Автор визнає неможливість відокремлення специфічних історичних, культурних та інституційних умов Данії в 1980-х та 1990-х роках від „коаліційного досвіду”, про який ідеться в цій праці. Це стосується й різних „коаліційних проектів”, що визначають політично життєздатні шляхи вирішення ключових питань сучасної національної політики.

Навіть за таких умов видається за можливе ідентифікувати певний „досвід коаліційного уряду”, характерний для вкрай різних коаліційних урядів з цілком відмінними коаліційними програмами в ситуаціях з різними політичними викликами та вимогами. Досвід Данії охоплює характерну динаміку коаліційних урядів та відповідну еволюцію інституційного реагування.

Перша частина дослідження містить стислий вступ до деяких базових інституційних фактів та історії данських коаліційних урядів протягом останніх п'ятнадцяти років. Пункт 4.4 вміщує опис певної динаміки коаліційних урядів, зокрема, інформацію про відцентрові сили та чинники, що формують кістяк коаліцій. У пункті 4.5 наводиться опис базової структури політичної координації данських коаліційних урядів, включаючи специфічні інституційні ознаки, наприклад урядові комітети. Пункт 4.6 присвячено ролі центральної влади, а в пункті 4.7 подано стислі висновки.

4.3. Досвід коаліційних урядів

Данія є конституційною монархією з парламентською формою правління. До данського парламенту — Фолькетингу (*Folketing*) входять численні політичні партії (наразі — 9) з мінливими коаліціями, що надають підтримку уряду або входять до його складу. Попри те, що за Конституцією національні вибори (на пропорційній основі) мають відбуватися кожні чотири роки, на практиці це трапляється частіше. Упродовж останніх 25 років у Данії відбулося 11 національних виборів, до влади приходили 15 різних урядів.

У Данії існує довготривала традиція урядів меншості, що сприяла формуванню консенсусного та прагматичного стилю вироблення політики. За незначними винятками, післявоєнну владу представляли однопартійні уряди мен-

шості (соціал-демократи, за винятком одного) або коаліційні уряди меншості. Декілька урядів більшості всі, без винятку, були коаліційними.

З 1982 року, після десятиліття однопартійних урядів, у Данії було шість різних за складом коаліційних урядів:

- чотирипартійна коаліція на чолі з консерваторами (1982—1988);
- трипартійна коаліція на чолі з консерваторами (1988—1990);
- двопартійна коаліція на чолі з консерваторами (1990—1993);
- чотирипартійна коаліція на чолі з соціал-демократами (1993—1994);
- трипартійна коаліція на чолі з соціал-демократами (1994—1996);
- двопартійна коаліція на чолі з соціал-демократами (з 1996 року).

Більшість із цих коаліційних урядів були урядами меншості. Лише коаліція з чотирьох партій на чолі з соціал-демократами (1993—1994 роки) мала в парламенті незначну більшість з перевагою в один голос.

Як свідчить список коаліційних урядів у Данії з 1982 року, коаліції, очолювані консерваторами (1982—1993 роки) та соціал-демократами (з 1993 року), мають тенденцію поступового зменшення кількості партій у коаліціях. Перша коаліція з чотирьох партій на чолі з консерваторами (1982—1988 роки) була доволі сильною, здобувши перемогу на двох національних виборах та референдумі щодо вступу до ЄС. За шестирічний строк перебування коаліції при владі Кабінет зазнав незначних кадрових перестановок, але коаліція як така залишилася незмінною. Однак після виборів 1988 року дві провідні партії (Консервативна та Ліберальна) вийшли з коаліції, де залишилися дві малочисельні центристські партії; а третю центристську запросили приєднатися до коаліції замість перших двох. Можливо, така зміна коаліційної структури була тактичним ходом, спрямованим на зміцнення коаліції шляхом абсорбування партії, що спричинила кілька парламентських невдач у сфері зовнішньої політики та охорони довкілля. Зазнавши поразки на виборах 1990 року, ця третя партія вирішила залишити уряд, змушуючи в такий спосіб формувати двопартійну коаліцію, яка опинилася у досить складній ситуації в парламенті та, більше того, не здобула підтримки загального референдуму з питання Маастрихтської угоди у 1992 році.

Після „скандалу”, що змусив у 1993 році Прем'єр-міністра — представника Консервативної партії піти у відставку після майже 10-річного перебування на посаді, Соціал-демократична партія змогла переконати всі три дрібні центристські партії об'єднатися в нову чотирипартійну коаліцію.

Після виборів 1994 року одна з цих партій не змогла набрати мінімальної кількості голосів (2%), необхідної для проходження до парламенту, інша отримала лише наполовину менше місць. Ця поразка була, можливо, однією з причин виходу партії з коаліції у грудні 1996 року, що змусило дві партії, які залишилися, сформувати нинішній уряд. Досвід останніх років (з 1982 року) є основою нижченаведених дискусій щодо вироблення державної політики коаліційними урядами.

4.4. Динаміка коаліційних урядів

4.4.1. Відцентрові сили в коаліційних урядах

Історія коаліційних урядів Данії свідчить про нелегке існування коаліції. Однією з класичних ознак динаміки коаліційних урядів є напруженість між виживанням партії та коаліційною солідарністю, що призводить до виходу дрібних партій з коаліції та втрати підтримки провідної партії. Подібна напруженість є основною відцентровою силою коаліційних урядів Данії.

За коаліційну солідарність нерідко треба платити високу ціну — знебарвлена партійна діяльність, зниження підтримки та критика з боку традиційного електорату. Будь-яка партія в уряді (навіть в однопартійних урядах більшості) при визначенні політики матиме проблеми щодо врівноваження партійної ідеології з логікою економічного та інституційного реалізму. Коаліційний досвід може певною мірою пояснити партійним активістам недостатність ідеологічної чистоти та бути виправданням для неминучої зміни партійних позицій у процесі трансформації урядової політики. Завдання щодо визначення та захисту хисткого коаліційного консенсусу породжує неабияку напруженість між урядовцями, з одного боку, та партійними активістами і виборцями, з другого.

Провідна коаліційна партія несе повну відповідальність за виживання коаліції. Прем'єр-міністр Данії, часто за підтримки сильного міністра фінансів — однопартійця, знає, що збереження коаліції для його партії — це ключ до влади, тому вважає створення та підтримання коаліційної солідарності своїм першочерговим завданням. Воно передбачає тісні контакти з лідерами коаліційних партій та глибоке розуміння політичного мислення партнерів по коаліції. Особа, яка веде переговори належним чином, має усвідомлювати політичне бачення свого опонента — ця істина справедлива і для лідера коаліції. Він повинен вміти запобігати питанням та конфліктам, що можуть підірвати довгострокове існування коаліції, володіти системою завчасного попередження, що дасть змогу вирішувати потенційно вибухові питання до їх оприлюднення.

Така роль провідної коаліційної партії та її ключових гравців — членів уряду може час від часу підривати авторитет партії, та часто (принаймні, у кінцевому підсумку) підривала підтримку провідної партії з боку населення — про це свідчать результати опитування громадян та загальних виборів. Попри це, в Данії зменшення підтримки не є головною загрозою для коаліції, оскільки за сприяння чи участі дрібних центристських партій їй не буде жодної серйозної альтернативи навіть у разі доволі слабкої позиції меншості в парламенті. Головна небезпека для провідної партії — партійні активісти і парламентарії, які відчують загрозу для своїх місць у парламенті та, завдяки обмеженим політичним та ідеологічним наслідкам коаліційного лідерства, переживають не кращі часи, захищаючи коаліцію.

Внутрішня загроза для провідної коаліційної партії посилюється логікою коаліційного консенсусу, яка змушує прем'єр-міністра та інших ключових уря-

довців приймати основоположні рішення на закритих засіданнях лідерів коаліції. Парламентаріїв, як і електорат, інформують постфактум, тому вони часто голосують „як було сказано”, тоді як „менші” партнери по коаліції вирішують болючі питання в ім’я її збереження. Передбачається, що партійні активісти мають підтримувати і відстоювати прем’єр-міністра та уряд навіть у тих справах, де політично домінує непартійна позиція, на відміну від „менших” членів по коаліції, які часто-густо мають більше часу для публічних зауважень стосовно певної політики уряду.

Збереження коаліції є передусім питанням спроможності прем’єр-міністра керувати чутливою рівновагою в уряді, оскільки розчарування партійних активістів може вибухнути в партійних дебатах з ідеологічних питань, що, в свою чергу, загрожуватиме „зв’язуванням рук” партійному керівництву, а відтак, обмеженням необхідної гнучкості для збереження коаліції.

Навіть у разі успішної гнучкості партійного керівництва зростаючий політико-ідеологічний тиск з боку партійних активістів може сприяти опозиції у викритті ідеологічних недоліків і внутрішньому розколу коаліції.

Провідна коаліційна партія має проблеми специфічного характеру щодо переваг коаліційного лідерства, але водночас вона змушена відмовлятися від сильних партійних позицій в ім’я коаліційної солідарності. Дрібні коаліційні партії так само часто стикаються з аналогічними проблемами. Нечисленна партія несе відповідальність за певні напрями політики і діяльності, що асоціюються насамперед з прем’єр-міністром та іншими провідними політиками, які належать до іншої партії. Хоча провідна партія й намагається часто забезпечити належну довіру партнерів по коаліції до популярних урядових рішень, загальна діяльність Кабінету, врешті-решт, значною мірою (і позитивно, і негативно) сприймається як досягнення Прем’єр-міністра та його „команди”. Традиційні прихильники раптом виявляють, що „менша” партія, навіть маючи свого представника в уряді, не в змозі досягти очікуваних політичних результатів, оскільки прихильники центристів зазвичай поділяються на прихильників правих і лівих центристів, а частина з них нерідко надає перевагу роботі з опозиційною партією, таким чином навіть сприяючи зміні правлячої коаліції.

Більше того, участь „меншої” партії в діяльності коаліції відволікає величезні ресурси від партійної роботи, зокрема в парламенті, де парламентарії, що залишилися (до Кабінету, як правило, призначаються члени парламенту), та нечисленні комітети мають розглянути значну низку питань. Крім того, виявляється, що парламентарії, які залишилися (до того ж розчаровані непризначенням їх на посади міністрів), мають менше інформації та впливу на політику партії, тому що всі ключові рішення стали складовою внутрішнього урядового процесу прийняття рішень.

Такі умови посилюють тиск на діяльність партії. Конфлікт між відданістю коаліції та виживанням партії часом посилюється результатами опитування,

що свідчать про підтримку менш відданих коаліційних партнерів. У більшості коаліцій спостерігається очевидна конкуренція між партіями, часто між рядовими парламентаріями — партійними активістами та урядовцями — лояльними членами коаліції.

4.4.2. Основи коаліційної політики

Спираючись на досвід Данії, можна стверджувати, що наявні певні чинники, які врівноважують відцентрові сили коаліційних урядів і сприяють солідарності та відданості партнерів по коаліції. Основні з них: це політична культура консенсусу та прагматизму, статус меншості переважної кількості коаліційних урядів і ефективність коаліційної програми.

Прагматичний і консенсусний характер данської політичної культури, вірогідно, є одним з найсуттєвіших чинників для виживання коаліційних урядів. Було чимало спроб пояснити специфічні риси данської політичної культури як результат історичного, геополітичного, релігійного розвитку, традицій тощо. У цьому контексті доречно зазначити, що виборча система на пропорційній основі перешкоджає утворенню двопартійної ідеологічної поляризації, що спостерігається в багатьох країнах. За наявності кількох партій у парламенті та відсутності очевидної більшості така система часто змушує правих і лівих схилитися до центру, об'єднуючись з центристськими партіями, відтак, змінюючи класичні ідеологічні баталії, що відбувалися в Європі упродовж ХХ століття. Досить значний вплив громадських, релігійних, політичних рухів та зацікавлених груп зумовлює консенсусний і прагматичний політичний процес, де ключові інтереси закріплено угодами до офіційного прийняття провідних політичних рішень. Подібна традиція, можливо, найбільш чітко простежується у данському процесі прийняття рішень з питань ЄС, коли наголошується на необхідності досягнення національного консенсусу, сприяючи таким чином поступовій реалізації відповідних рішень щодо ЄС.

Для провідних політичних партій наближення до центру та об'єднання з меншими центристськими партіями як шлях до політичної влади — реалії життя. Короткотривала спроба сформування коаліції між соціал-демократами та провідною Консервативною партією в середині 1970-х років і, відтак, зменшення впливу менших центристських партій зазнала поразки і ніколи не робилася вдруге. Крім того (і це також реалії життя), будь-яка провідна політична партія має дотримуватися певних „правил” діючого уряду, спроби завоювання суспільної підтримки шляхом ухвалення популістських рішень часто призводять до остракізму з боку центристських впливових осіб. І нарешті, всі провідні партії визнають необхідність проведення консультацій із зацікавленими групами та досягнення значного національного консенсусу з ключових питань політики. Хоча нещодавній досвід стосовно рішень щодо ЄС довів, що населення Данії не завжди поділяє думку політичної еліти щодо досягнутого консенсусу, значення подібної консенсусної політичної діяльності не заперечується.

Зазначені аспекти данської політичної культури сприяють прагматичному розв'язанню коаліцією внутрішніх конфліктів та сприйняттю електоратом певних втрат коаліційної політичної діяльності. Вони також сприяють виживанню коаліції завдяки обмеженим можливостям опозиції щодо формування майбутніх об'єднань з центристськими партіями. Ми звикли бачити опозиційні партії, різко поділені між прихильниками, з одного боку, поширеного ідеологічного чи популістського підходу та прагматичної, консенсусної і конструктивної довгострокової стратегії, з другого. Перемога другої точки зору впливає на зменшення правлячою коаліцією відмінностей між політикою уряду та альтернативами опозиції у стислий проміжок часу, тоді як у кінцевому рахунку опозиція заслуговує на повагу лідерів центристської партії, перетворюючись на цілком реальну альтернативу.

Окрім загальних антивідцентрових наслідків політичної культури Данії, той факт, що більшість данських коаліційних урядів є урядами меншості, певною мірою полегшує непросте завдання щодо підтримання коаліційної дисципліни. У разі якщо коаліція неспроможна домогтися ухвалення парламентом нового законодавства, міцна внутрішня коаліційна дисципліна є передумовою для успішного формування більшості шляхом переговорів з партнерами поза межами коаліції. Цей чинник є дієвим не лише для членів уряду, а й для парламентаріїв, які стають активними гравцями процесу формування об'єднань завдяки доволі гнучкій позиції після урядових обговорень. Навіть у ширшому колі партійних активістів, традиційних виборців часто складається враження, що легше пояснити втрату партійного авторитету, посилаючись на переговори з опозиційними партіями у парламенті, ніж обґрунтувати недостатність партійного впливу в коаліції.

Єдина в Данії з 1982 року недовготривала коаліція більшості — чотирипартійна коаліція на чолі з соціал-демократами (1993—1994 роки) довела, що досить складно підтримувати коаліційну дисципліну парламентської більшості з перевагою в один голос. ЗМІ зосереджувалися переважно на конфліктах між коаліційними партнерами та всередині партій, коаліціанти-парламентарії намагалися публічно шантажувати міністрів, усвідомлюючи, що кожен голос визначатиме долю всього Кабінету.

Упродовж нетривалого існування цієї коаліції більшості менші партії інтенсивно змагалися за увагу до себе, виголошуючи різні політичні позиції та проводячи публічні переговори з урядом. Ця проблема більш-менш зникла після виборів 1994 року, коли коаліція втратила одну з найменш відданих партій та, найголовніше, втратила більшість.

Замість того, щоб зосереджуватися на внутрішніх конфліктах коаліції, увага суспільства знову повернулася до традиційного питання данської політичної діяльності: як створити більшість для всіх без винятку політичних ініціатив у ході переговорів з некоаліційними партіями в парламенті?

Незалежно від характеру коаліції (більшості чи меншості), завдання створення її спільного підґрунтя значною мірою залежить від ефективності коа-

ліційної програми. Перша чотирипартійна коаліція на чолі з консерваторами (1982—1988 роки) мала міцний внутрішній зв'язок і значну суспільну підтримку, здебільшого завдяки своїм обіцянкам щодо збалансування данської економіки та кампанії з реформування державного сектора. Вищезгадана програма визначила роль коаліції протягом усього періоду перебування при владі та навіть міцно пов'язала центристську партію з нечисленною правою опозицією з вирішенням питань економічної і фінансової політики коаліції. Упродовж усього періоду реалізації „політики аскетизму”, конче необхідної для данської економіки, ця програма була домінуючою в національному контексті та зумовила низку поразок Прем'єр-міністра у парламенті у сфері зовнішньої політики та охорони довкілля.

У 1988 році, після проведення національних виборів, внаслідок серйозної кризи у сфері зовнішньої політики дві провідні коаліційні партії зробили розумний тактичний хід: запросили до коаліції партію, що підтримувала економічну політику уряду, але була в опозиції до його зовнішньої політики. Проте оригінальна програма коаліції послабшала і назавжди втратила свою силу та привабливість для суспільства. У 1993 році три центристські партії почали надавати підтримку соціал-демократам: частково внаслідок відставки Прем'єр-міністра-консерватора, частково тому, що соціал-демократам вдалося розробити нову ефективну коаліційну програму. Вона включала стратегію подолання ключової кризи зовнішньої політики через „незгоду” суспільства з Маастрихтською угодою, а також детальний план реформування ринку праці та податкової системи. Ця програма була практично успішною, оскільки впродовж року стала реальністю, яка потребувала нового змісту коаліційного проекту.

Досвід Данії свідчить про те, що серйозні відцентрові сили намагаються розколоти коаліційні уряди і віддалити лідерів коаліції від їхніх виборців. Він також доводить, що прагматична консенсусна політична культура, статус меншості та ефективна програма діяльності коаліції є чинниками сприяння виживанню коаліційних урядів. Беручи до уваги динаміку останніх, тепер слід розглянути базові структури політичної координації в коаліційних урядах.

4.5. Базова структура політичної координації в коаліційних урядах

Діяльність усіх урядів потребує механізмів координації. Розрізняють два типи координації: по-перше, *функціональна координація*, що забезпечує запровадження у процес розроблення та реалізації політики усіх технічних аспектів та функціональних інтересів міністерств, які представляють різні сектори суспільства, бюджетної дисципліни та послідовної зовнішньої політики; і по-друге, *політична координація*, що забезпечує врахування усіх політичних інтересів уряду (та, в ширшому сенсі, членів проурядових партій у парламенті, виборців та інших) у процесі прийняття рішень.

Розмежування функціональної та політичної координації вочевидь не завжди можна чітко ідентифікувати у щоденному процесі вироблення політики, але воно сприяє розумінню особливого характеру коаліційних урядів. Надзвичайне значення та складний характер політичної координації передусім визначає різницю між коаліційним та однопартійним урядами.

Досвід данських коаліційних урядів з 1982 року дає підстави визначити базову структуру процесу вироблення політики, що поступово глибоко укорінилася і навіть змогла втриматися після зміни прем'єр-міністра та провідної партії у 1993 році. Нижченаведений опис демонструє загальні ознаки цієї моделі вироблення політики на рівні міністра, Кабінету та урядових комітетів.

4.5.1. Рівень міністра

Система управління в Данії ґрунтується на відповідальності міністрів, але Кабінет має колективно ухвалювати всі ключові ініціативи щодо політики. Зазвичай до складу Кабінету входять 20-24 міністри, без заступників або державних секретарів. Міністри Кабінету — це вищі посадовці центральних органів виконавчої влади за політичним призначенням.

Міністерство у Данії, як правило, складається з трьох ієрархічних рівнів державних службовців на чолі з постійним секретарем. Він є, по суті, „постійним” державним службовцем. Однак останніми роками спостерігається тенденція до частішої зміни постійних секретарів. Міністр зазвичай має невеличку приватну службу (офіс), до якої входять один-два приватних секретарів, декілька помічників з адміністративних питань та іноді прес-секретар (але не речник). Як правило, персонал приватної служби складається з молодших державних службовців — працівників міністерства.

Відсутність рівня політичних призначень, який існує в багатьох країнах ОЕСР, не означає відсутності політичного консультування міністра. Навпаки, від більшості державних службовців вищого рангу, зокрема постійних секретарів, сьогодні очікується при наданні порад міністрові включати і політичні міркування. Складність щоденного розгляду політичних питань у коаліційних урядах та урядах меншості загострює необхідність аналізу питань політики і тактики в лінійних міністерствах.

Вважається, що міністр мусить мати непогані робочі відносини з відповідним парламентським комітетом і парламентаріями загалом. Він має також регулярно проводити зустрічі (скажімо, раз на тиждень) з представниками всіх коаліційних партій. Як правило, участь у політичному процесі парламентаріїв — представників партії міністра та їхніх партнерів по коаліції є однаковою. Іноді однопартійці міністра перебувають навіть у невідгідному становищі — їхня підтримка міністра вважається безумовною.

Необхідно уточнювати всі пропозиції щодо нового законодавства з партнерами по коаліції у парламенті до їх внесення на розгляд уряду. Переговори міністра з членами парламенту до подання законопроектів на розгляд колег-

урядовців мають бути, без сумніву, доволі делікатними. Ось чому в період підготовки урядовцям, зокрема лідерам партії, міністру фінансів і Прем'єр-міністру, часто надаються неформальні консультації з політично критичних питань. Підготовка здебільшого включає консультації з іншими міністрами у рамках їх функціональних повноважень, з технічних питань, суміжних сфер тощо. Подібні консультації часто готують працівники нижчих рівнів міністерства, тому міністр або, принаймні, постійний секретар несе персональну відповідальність за проведення консультацій, які за характером є більше політичними.

Окрім зустрічей міністрів з партнерами по коаліції — членами спеціалізованих парламентських комітетів, Прем'єр-міністр часто проводить зустрічі з лідерами коаліційних партій (зазвичай міністрами уряду) та/або керівниками фракцій коаліційних партій у парламенті. Цілі таких зустрічей можуть бути різноманітні: від просто данини ввічливості до важливих політичних консультацій залежно від персоналій, політичних інтересів учасників та політичних питань порядку денного.

Незважаючи на те, що стандартне законодавство, як правило, використовує вищезгаданий підхід „знизу — догори”, ключові ініціативи щодо політики здебільшого виникають у ході політичних консультацій представників апарату уряду, закладаючи основу діяльності лінійних міністерств. У деяких випадках навіть детальні переговори відбуваються за участі (або, принаймні, нагляді) міністерства фінансів та служби прем'єр-міністра з метою контролю політично чутливих питань.

4.5.2. Рівень уряду

Конституція Данії не передбачає конкретного способу здійснення Кабінетом своєї діяльності, там йдеться лише про формальне схвалення Державною Радою на чолі з Королевою урядових пропозицій щодо нових законопроектів та остаточних варіантів законів, ухвалених парламентом. Упродовж тривалого часу практика щотижневих засідань уряду для ухвалення нових законодавчих пропозицій та інших ключових ініціатив щодо політики була основою діяльності уряду. Очікується, що міністри тісно співпрацюватимуть з партнерами по коаліції. Це означало, що, як правило, міністр, презентуючи на засіданні уряду новий законопроект, також оголосить заяву про підтримку цієї пропозиції усіма партнерами по парламентській коаліції або принаймні про її обговорення цими політичними силами. Часто (зокрема, в урядах меншості) заява мала включати позицію опозиційних партій стосовно можливості схвалення законопроекту.

Уряд коментує свою думку щодо ініціативи колег з міністерської, тобто функціональної, або політичної позиції. Оскільки міністри мають вирішувати ключові політичні проблеми в рамках коаліції до подання ініціативи щодо політики до Кабінету для схвалення, будь-яка серйозна критика на цьому етапі часто викликає у них занепокоєння. Законопроекти, що отримали суттєві критичні зауваження уряду стосовно технічних чи політичних аспектів,

повертають міністрам та/або урядовим комітетам. Засідання уряду у повному складі зазвичай не вважається належним місцем для політичних дебатів з ключових питань.

Треба наголосити, що, пропри все, саме міністри, як правило, виступають у ролі експертів щодо пропозицій своїх колег не тільки з функціонального, а й політичного погляду. Це означає, що навіть у рамках „безпосередньої” державної служби підлеглі міністра мають займатися питаннями партійної політики, що належать до функціональних повноважень міністрів. На практиці розподіл відповідальності між міністерствами у суміжних сферах дозволяє міністрам з різних політичних партій спостерігати та кваліфіковано коментувати ініціативи своїх колег. Наприклад, міністр фінансів та міністр економіки данських коаліційних урядів у більшості випадків належать до різних політичних партій. За часів короткотривалої (1978—1979 роки) коаліції соціал-демократів і правого крила лібералів уряд навіть запровадив систему взаємного контролю міністрів, що (як стверджувалося) створювала загальну атмосферу недовіри.

Попри те, що політичні дебати з ключових політичних питань украй рідко відбуваються на засіданнях уряду у повному складі, всі коаліційні уряди, починаючи з 1982 року, брали участь у традиційних закритих засіданнях Кабінету двічі на рік, де обговорювалися питання довгострокового планування та нагальні теми політики. Два незмінні питання порядку денного цих засідань — бюджетні пріоритети та політична тема щорічного звернення Прем'єр-міністра до Парламенту. Не виключено, що політичне значення закритих засідань було несуттєвим, але вони уможливлювали участь рядових членів Кабінету у формуванні загальної стратегії уряду. Крім цього, вони сприяли соціальній, а відтак, і політичній єдності уряду. Часом інші традиції, скажімо, зустріч урядовців за обідом раз на тиждень, виконували аналогічні соціальні та політичні функції єднання.

4.5.3. Урядові комітети

Політичне життя Данії часто вважають прагматичним та консенсусним. Навпевно, саме тому, що вирішення проблем відбувається неформальним чином, шляхом *ad hoc* консультацій та „превентивної дипломатії”, скорочуючи формальні процедури до рівня простого схвалення. Можливо, в цьому криється причина того, що діяльність лише декількох урядових комітетів має реальне значення для процесу вироблення політики.

Не беручи до уваги урядові комітети, сформовані переважно з метою визначення політичного пріоритету з окремих питань політики, наприклад, боротьби з безробіттям, лише деякі з них відіграють тривалу та систематичну роль у процесі прийняття урядових рішень. Упродовж останніх років діяльність лише двох комітетів мала ключове значення для забезпечення політичної і бюджетної координації коаліційних партнерів, третій комітет здійснював координацію позиції Данії на засіданнях Ради Європейського Союзу.

Комітет з питань зовнішньої політики, фактично, є винятком з „правила” прагматичного, неформального процесу вироблення політики в данському уряді. Якщо дух прагматизму, безперечно, є характерною ознакою процесу прийняття рішень у європейських справах, то Данія відомою своєю виключно формалізованою, але вкрай ефективною процедурою щодо досягнення консенсусу між міністрами та зацікавленими групами у багатьох аспектах європейської політики. Приблизно 29 спеціалізованих комітетів під керівництвом центрального комітету державних службовців вищого рангу та, врешті-решт, урядовий комітет (зазвичай у дуже щільному режимі) розробляють позиції данського уряду з усіх пунктів порядку денного засідань Ради Європейського Союзу. Проекти позицій уряду навіть подаються для схвалення парламентському комітету до того, як міністр представлятиме Данію в Раді ЄС.

Хоча така координація політики є, без сумніву, надзвичайно важливою для всіх нинішніх та майбутніх членів Європейського Союзу, вона не охоплює аспект коаліційної політики. З одного боку, на карту поставлено функціональну координацію — вирішення низки технічних питань та досягнення масштабного консенсусу між зацікавленими групами і міністрами, тобто представниками різних секторів данського суспільства, з другого боку — стандартну політичну координацію за участю і коаліційних, і опозиційних партій. Попри це, у разі виникнення між членами коаліції політичного конфлікту з ключових питань політики, прийняття рішення залишається „всередині уряду”, як показано нижче.

4.5.4. Координаційний комітет:

ключ до управління політичною діяльністю коаліції

Ключ до розуміння процесу вироблення політики данськими коаліційними урядами полягає в діяльності урядового *Координаційного комітету* — *внутрішнього урядового органу*, що формується виключно за політичними критеріями. В усіх коаліційних урядах з 1982 року, незалежно від лідера коаліції (консервативного прем'єр-міністра чи представника соціал-демократів), партійні лідери разом з членами Кабінету входили до складу Координаційного комітету, який набув провідного значення у вирішенні ключових політичних конфліктів та виробленні загальної стратегії. Структура комітету сприяє його спроможності щодо вирішення проблем: обмежена кількість членів (4–6 осіб); щотижневі засідання відбуваються за участі лише керівників служби прем'єр-міністра та постійного секретаря Міністерства фінансів; діяльність комітету має конфіденційний характер; протоколи засідань не розповсюджуються навіть серед членів комітету. Необхідно зазначити, що комітет є вагомим інструментом у діяльності Прем'єр-міністра та голови Комітету для здійснення керівництва та сприяння єдності членів коаліції.

Склад комітету, як правило, відображає рівновагу влади серед членів коаліції. У двопартійному уряді на чолі з консерваторами (1990—1993 роки) кожна партія мала трьох членів Координаційного комітету, включаючи

прем'єр-міністра (Консервативна партія), міністра закордонних справ (Ліберальна партія), міністра фінансів (Консервативна партія), міністра з податкових та економічних питань (Ліберальна партія). У чотирипартійному уряді на чолі з соціал-демократами (1993—1994 роки) до складу комітету входили три члени від партії-лідера — прем'єр-міністр, міністр фінансів та міністр сільського господарства (переважно як довірений радник прем'єр-міністра), водночас три дрібні центристські партії — члени коаліції були представлені лише партійними лідерами: міністром торгівлі та промисловості, міністром економіки та міністром енергетики. Насамкінець, за часів трипартійного уряду (1994—1996 роки) кількість місць соціал-демократів була скорочена до двох (прем'єр-міністр та міністр фінансів), що відображало нову політичну рівновагу всередині коаліції.

Міністрів можуть запрошувати для участі в обговоренні проблем у сфері їх повноважень, але здебільшого вони не мають права брати участь у дискусіях щодо інших питань порядку денного, який складається прем'єр-міністром. У свою чергу, він є відкритим для пропозицій з боку членів комітету і тих, хто не входить до його складу. Загалом, міністр має визначати ключові питання політики та потенційного конфлікту для обговорення на засіданні комітету. Як правило, вибір питань зумовлений зацікавленістю міністрів щодо з'ясування подібних питань з політичних позицій. Це відбувається через потенційну можливість подальших політичних проблем; крім того, дехто з міністрів вбачає політичний інтерес у власній присутності на засіданнях, демонструючи свою „візуальність” провідним дійовим особам Кабінету. Проте останнє, безумовно, не є достатньою підставою для прем'єр-міністра щодо внесення питання до порядку денного.

4.5.5. Урядовий комітет з економічних питань: гармонізація бюджету і політики

Попри те, що *Координаційний комітет* на початку існування сприймався як загальний координуючий орган уряду, останнім часом він сконцентрував свою діяльність переважно на розв'язанні політичних конфліктів між партнерами по коаліції, залишивши питання бюджетного планування та економічної політики у сфері повноважень формальних і неформальних установ під керівництвом міністра фінансів. Тісна, але неформальна за характером координація діяльності консервативного міністра фінансів та ліберального міністра з економічних та податкових питань (за часів двопартійного уряду на чолі з консерваторами) поступово перетворилася на *Урядовий комітет з економічних питань (УКЕП)* на чолі з міністром фінансів (Соціал-демократична партія), що складається лише з двох членів — міністра економіки та міністра торгівлі і промисловості. Постійний секретар міністра економіки відповідає за підготовку порядку денного засідань комітету, на яких присутній високопосадовець — представник Служби прем'єр-міністра.

Урядовий комітет з економічних питань вивчає всі ключові бюджетні ініціативи і готує рішення уряду стосовно бюджету. Він діє за підтримки аналогічного комітету, до складу якого входять державні службовці вищого рангу з трьох відповідних міністерств і Служби прем'єр-міністра на чолі з постійним секретарем Міністерства фінансів. Обидва комітети мають право запрошувати міністрів / високопосадовців державної служби для обговорення питань, що належать до сфери повноважень відповідних міністерств. Невирішені питання або ті, які внесені до порядку денного прем'єр-міністром з політичних причин, розглядаються Координаційним комітетом.

Розподіл обов'язків між двома вищезгаданими урядовими комітетами чітко не визначено.

Не можна стверджувати, що діяльність УКЕП вузько обмежується економічними та бюджетними питаннями, оскільки більшість питань політики має певний бюджетний підтекст. Більше того, Міністерство фінансів часто визначає нові політичні питання, аналізуючи діяльність конкретної галузі та пропонуючи внесення політичних змін, спрямованих на скорочення видатків. Проте через присутність представників Служби прем'єр-міністра на засіданнях УКЕП саме прем'єр-міністр вирішує, де обговорюватимуться питання. Здебільшого голова уряду разом з міністром фінансів (який, як правило, є його однопартійцем) узгоджують, керуючись тактичними міркуваннями, який саме комітет розглядатиме конкретне питання. Наприклад, УКЕП часто використовують для впровадження загальнодержавних програм, ухвалених Координаційним комітетом; за його дорученням він також проводить переговори з представниками парламенту стосовно бюджету.

Саме УКЕП здійснює функціональну гармонізацію бюджетних питань та політики шляхом узгодження цих процесів з політичною координацією коаліційного уряду. Право „апелювати” до Координаційного комітету на чолі з прем'єр-міністром дає змогу привертати увагу до найсуттєвіших політичних питань. Проте відмінність між двома комітетами полягає насамперед не в площині конкретних функціональних обов'язків, а, швидше, у складі учасників і переліку питань порядку денного, що певною мірою може регулюватися секретаріатом уряду.

4.6. Роль секретаріату уряду

Як зазначалося вище, представники центральних органів влади, тобто прем'єр-міністр за допомогою міністра фінансів, відіграють важливу роль в управлінні не лише формальними поточними питаннями політики шляхом використання різних механізмів політичної координації, а й, значною мірою, визначаючи та захищаючи хисткий коаліційний консенсус. Істотне значення у цьому політичному керівництві має програма коаліції, а також відповідні її інтерпретації та доповнення, першочергову відповідальність за які несе секретаріат уряду. Він виступає детектором і суддею міжміністерських конфліктів — ця його роль підкреслює перевагу політичних аспектів над функціональними.

Здійснення цих функцій вимагає від секретаріату уряду врівноваження двох відмінних ролей. Перша — активний керівний центр, що здійснює превентивне втручання, визначаючи політичні питання порядку денного координаційного комітету до появи конкретних ознак напруженості та конфлікту. Друга — більш пасивна роль судді останньої інстанції, що вирішує на нижчих рівнях управління дрібні конфліктні ситуації, навіть оприлюднюючи деякі з них для широкого загалу. Саме друга роль надає певних переваг прем'єр-міністру: не демонструючи свою волю надто часто чи зарано, він зберігає гнучкість, необхідну для втручання. З іншого боку, конфліктні ситуації можуть вийти з-під контролю, доводячи очевидний брак повноважень секретаріату уряду.

Незважаючи на те, що досвід Данії демонструє приклади різних стилів управління, стає очевидним, що секретаріат уряду в данських коаліційних урядах (подібно до багатьох інших країн) вирізняє гнучкий та неформальний підхід до запобігання конфліктам з акцентуванням тісних особистих і політичних контактів між прем'єр-міністром та провідними гравцями коаліції. Інколи така неформальна координація доходить до межі, коли „внутрішній уряд” лідерів коаліційної партії перетворюється на віртуальний мультипартійний секретаріат уряду, маючи справу водночас з членами партії та міністрами Кабінету. Неформальна координація використовується не лише для розроблення ключових рішень щодо політики та диригування парламентською тактикою, але й для створення спільної основи у ширшому сенсі, а саме для досягнення взаєморозуміння між членами кожної партії та, відповідно, визначення спільних політичних обмежень щодо політики коаліції.

Хоча упродовж останніх років кількість працівників Служби прем'єр-міністра Данії було дещо збільшено для активізації її діяльності, вона й нині є нечисленною (30-35 фахівців) порівняно з міжнародними стандартами. Першочерговою метою цього збільшення було створення політичної „системи зачасного попередження”, спрямованої на контролювання потенційно вибухових питань політики. Цю функцію виконує не лише Служба прем'єр-міністра. Подібно до всіх лінійних міністерств, що мають вибудовувати коаліційний консенсус до публічного проголошення нової ініціативи щодо політики, державним службовцям вищого рангу належить враховувати політичну реальність коаліції у своїй щоденній роботі. Якщо, скажімо, лідером коаліції є міністр енергетики, Департамент енергетики раптом починає рішуче наголошувати на політичному підході до галузевих та функціональних питань. Проте навіть рядові міністри-урядовці мають бути обачними до питань, що спричиняють особливу напруженість усередині коаліції.

Політичне завдання вищих державних службовців, можливо, полегшується завдяки тому, що Данія — одна з кількох країн ОЕСР, де цілком збереглася кар'єрна державна служба, тобто державні службовці залишаються на своїх посадах після зміни уряду. В умовах частих змін коаліційних урядів державна служба звикла зосереджуватися на суттєвіших довгострокових альтернативах

політики — з позицій не тільки провладного уряду, а й партнерів по коаліції, парламенту та суспільства загалом. З іншого боку, деякі представники „класичної” державної служби демонструють небажання (або неспроможність) урахування політичних міркувань у своїй професійній діяльності, що час від часу провокує потребу політичного призначення державних службовців.

4.7. Висновки

Досвід Данії, де з 1982 року біля керма стоять коаліційні уряди, свідчить про певну відцентрову динаміку, що ускладнює існування нечисленних партнерів, а також і провідної партії всередині коаліції. З іншого боку, такі чинники, як консенсусна політична культура, коаліційний статус меншості та ефективна програма діяльності коаліції сприяють її єдності.

Інституціоналізовані механізми політичної координації в данських коаліційних урядах спостерігаються на різних рівнях: окремого міністра, уряду загалом та урядових комітетів. Зокрема, два комітети виконують роль гнучких інструментів політичної координації: один — переважно у сфері економічних та бюджетних питань, другий — у сфері загальної політичної стратегії. Попри це, неформальні політичні консультації та координація мають істотне значення для збереження коаліції і, за умови належного управління ними, можуть сприяти створенню мультипартійного секретаріату уряду. Подібні консенсусні відносини між коаліційними партнерами зміцнюються завдяки прагматичним високопосадовцям державної служби, які звикли дивитися далі провладної коаліції меншості, зосереджуючись на довгостроковому центрі тяжіння данської політики.

Розділ 2

УПРАВЛІННЯ ЗМІНОЮ ВЛАДИ

5. КАНАДА: Управління зміною влади

5.1. Випробування демократичних інституцій

Здатність передавати владу від однієї адміністрації до іншої є важливим випробуванням цілісності, здоров'я та міцності інституцій демократичної держави. Це дослідження присвячено досвіду однієї з країн демократії — Канади.

Зміна урядів дозволяє розглянути діяльність постійних державних інституцій, зокрема вищих рівнів державної служби. Її керівництво забезпечує безперервність функціонування. Здатність державних службовців здобувати та зберігати довіру вищих органів управління є вирішальним чинником спокійної передачі влади від однієї групи обраних посадовців до іншої. Зміна уряду — це передача влади від одного керівництва до іншого. Передача влади відбувається між адміністраціями, сформованими різними, протилежними політичними партіями або в межах правлячої партії, у разі зміни її лідера та обрання його прем'єр-міністром. Планування змін відбувається перед федеральними виборами в Канаді, або в разі оголошення діючого прем'єр-міністра про намір залишити посаду. Такі зміни відбуваються швидко, майже не залишаючи часу для імпровізації, зазвичай протягом 10 днів — від голосування на загальних виборах до затвердження нового уряду. Це період інтенсивної діяльності уряду, що йде у відставку, урядового секретаря, працівників секретаріату уряду (у Канаді — Таємної Ради, *the Privy Council Office*) та, передусім, новообраного прем'єр-міністра.

Отже, завчасна підготовка має суттєвий характер. Доволі часто (а не навпаки) загальні вибори не призводять до зміни уряду, але у разі перевиборів діючого уряду переобраний прем'єр-міністр здійснює значний обсяг роботи щодо планування змін для стимулювання уряду, перестановки міністрів, зміни повноважень, організації та вливання „свіжої крові”.

Успішна передача влади уможливорює спокійний початок діяльності нового уряду, підтримку нового прем'єр-міністра та започаткування системи прийняття рішень, що віддзеркалює його потреби та дотримання вимог Конституції. Рішення, прийняті упродовж перехідного періоду, надають можливість новообраному прем'єр-міністру ще до вступу на посаду впливати на адміністрацію шляхом узгодження його організаційної структури та надання розпоряджень міністрам, які свідчать про його розуміння загальних потреб уряду.

Інтенсивний процес передачі повноважень дає змогу новому прем'єр-міністру познайомитися з секретарем уряду та усвідомити лояльність та дієвість державної служби в цілому.

Оскільки цю роботу присвячено канадському досвіду з організації демократичного уряду, наступний розділ висвітлює політичний контекст, в якому відбуваються урядові зміни у Канаді.

5.2. Політична історія та культура

Канада — країна парламентської демократії, в якій діє мажоритарна виборча система відносної більшості. Упродовж 130 років після прийняття Конституції Канади, що й досі є чинною, у країні відбулося 35 загальних виборів, внаслідок чого Канада пережила 26 урядів більшості та 9 — меншості. Завдяки виборчій системі у федеральному парламенті переважно домінували дві політичні партії — Консервативна та Ліберальна. Вони „обмінювалися владою” 15 разів. За винятком другої адміністрації Бордена, що була сформована у 1917 році, під час війни (після загальних виборів, перед яким відбувся розкол у Ліберальній партії), у Канаді ніколи не було коаліційного уряду. Країна, однак, набула неабиякого досвіду щодо урядів меншості, за яких та чи інша домінуюча партія залежала від повсякденної підтримки різноманітних дрібних партій, що відігравали важливу роль у регіонах для отримання місць у парламенті. Ці періоди правління урядів меншості дали можливість побачити провладний уряд у певних політичних умовах, коли втрата довіри в будь-яку мить може призвести до відставки уряду або призначення перевиборів. Крім 15-разової зміни уряду (від консерваторів до лібералів і навпаки), у Канаді 9 разів відбувалася передача влади внаслідок зміни партійного керівництва, що відповідно прискорювало зміну прем'єр-міністра.

Усі вищезгадані зміни уряду відбувалися у спокійний та відносно організований спосіб завдяки канадській політичній культурі, яка високо цінує верховенство права та поважає належним чином визначені процеси. Ці цінності мають основоположне значення для успішного планування передачі влади — без них воно неможливе. Справді, планування передачі влади та нещодавно започатковані процеси, про які йдеться в дослідженні, доповнюють фундаментальні цінності, характерні для Канади.

Сучасний канадський досвід стосовно зміни урядів бере початок у 1957 році, коли на зміну лібералам, що були при владі з 1935 року, прийшли консерватори. До 1957 року ідея передачі влади майже не підтримувалася. Виявилось, що прем'єр-міністри та їхній (на ту пору дуже обмежений) персонал зробили все необхідне. До кінця 1940-х років нові міністри отримували лише одну настанову — копію постанови 1896 року, що підписується Головою країни (представником Королеви Великої Британії у Канаді) про перелік повноважень прем'єр-міністра.

На думку сучасних спостерігачів, зміна уряду у 1957 році була новим кроком, тому що відбулася вперше з часу запровадження у 1940 році письмових протоколів порядку денного, поданих матеріалів, обговорювань та рішень Кабінету. Існування такої документації порушило питання про довіру попередньому уряду, тобто про невикористання його політичних таємниць політичними суперниками з метою формування нової влади.

Напрошувалося два рішення: знищити документи або віддати їх секретарю уряду (за умови повного узгодження з наступним прем'єр-міністром) з повною гарантією того, що секретар надаватиме новій адміністрації лише суттєву інформацію, яку неможливо використовувати в політичних цілях. Тодішній секретар Кабінету переконував обох (попереднього та наступного) прем'єр-міністрів, що знищення урядової документації буде кроком назад, який значно ускладнить завдання наступного уряду. Отже, було визначено, що секретаря Кабінету та його наступники будуть хранителями урядових таємниць наступних адміністрацій. Ця домовленість зафіксована письмово у 1957 році, відтоді процедура її легалізації повторювалася щоразу під час зміни прем'єр-міністра, включаючи передачу влади від одного прем'єр-міністра до другого навіть у межах однієї партії.

Угода 1957 року надала секретарю Кабінету, державному службовцю найвищого рангу, чіткі зобов'язання щодо забезпечення безперервності управління в рамках зміни урядів. Посади секретаря не існувало до 1940 року, коли було вперше створено сучасний Секретаріат уряду. Унаслідок цього державна служба до створення Секретаріату практично не визнавала цю посаду. Відтак, не було органу влади з питань планування та управління передачею влади. Крім того, з причини безперервного правління Ліберальної партії в 1935—1957 роках державна служба не мала нагоди підготуватися до передачі повноважень.

Створена в 1957 році посада секретаря Кабінету стала основою сучасної практики державної служби з підготовки перед кожними федеральними виборами. Її життєздатність залежить від політичної культури, яка вимагає політичної незаангажованості державної служби та передбачає, що політики вважатимуть, що державні службовці діятимуть професійно, надаючи такої ж відданої підтримки наступній адміністрації, як і попередній. Ступінь виконання цих умов відрізняється залежно від професіоналізму державної служби, досвіду політиків та якості керівництва державної служби.

5.3. Засади успішної передачі влади

У процесі передачі політичних повноважень від однієї правлячої партії до другої беруть участь три ключові гравці, а сам процес передачі відбувається у три досить чітких етапи.

Учасники:

- адміністрація, що йде у відставку, зокрема керівник уряду;

- наступний керівник уряду та його провідні радники з політичних питань;
- державна служба, зокрема її постійний керівник (у Канаді — секретар Кабінету).

Успішна передача повноважень залежить від спроможності кожної із залучених сторін грати належну роль у надзвичайно відповідальних та загалом непростих обставинах. Цей процес вимагає значної підготовки, інколи — декількох місяців роботи.

Етапи процесу передачі повноважень:

- розроблення настанов стосовно формування адміністрації та варіантів урядової структури, процесів і систем прийняття рішень. Ця ретельна робота розпочинається зазвичай за три місяці до запланованих загальних виборів;
- управління діяльністю державної служби та процесом підготовки передачі повноважень під час виборчої кампанії, яка, як правило, триває 47 днів (інколи цей термін скорочується до 36 днів);
- процес передачі повноважень як такий, тобто близько 10 днів, починаючи з дня голосування, до початку роботи нової адміністрації.

Секретар Кабінету має надавати консультації з усіх аспектів органів управління, а саме щодо:

- адміністративної структури, її базової доктрини та практичних інституційних відносин, що є необхідними для належного функціонування;
- способів організації процесу прийняття рішень;
- принципів урядової організації;
- існуючого розподілу міністерських повноважень та пропозицій щодо змін;
- способів вирішення конкретних організаційних питань і проблем;
- урядової етики;
- шляхів вироблення стратегічної політики, наприклад пріоритетних урядових комітетів;
- планування порядку денного та управління діяльністю уряду і прем'єр-міністра;
- управління державною службою та призначення вищих посадових осіб;
- відносин між міністрами та державними службовцями, включно з роллю радників з політичних питань.

Прем'єр-міністр Канади здійснює суттєві повноваження, що уможливорює здійснення їх експертизи секретарем Кабінету. Прем'єр-міністр — це завжди лідер своєї партії. Він призначає міністрів та керівників державної служби — кар'єрних посадовців, хоча вони і вважаються заступниками міністрів. Прем'єр-міністр очолює та організовує роботу уряду, призначаючи міністрів головами та членами урядових комітетів. Представники Секретаріату уряду мають бути присутніми на всіх офіційних зустрічах міністрів, звітувати Прем'єр-міністру та надавати йому вичерпну інформацію стосовно всіх важливих подій, які відбуваються в уряді.

Ефективність процесу передачі повноважень значною мірою залежить від ролі Прем'єр-міністра в канадській системі управління та, відповідно, функцій і обов'язків секретаря Кабінету.

Запорукою успішного процесу передачі повноважень є спокійні робочі відносини між новопризначеним Прем'єр-міністром, його провідним радником з політичних питань та секретарем Кабінету. Це має значення не тільки для злагодженого процесу передачі повноважень, а й зумовлює характер майбутніх відносин між трьома ключовими гравцями уряду.

У Канаді секретар Кабінету виконує роль заступника Прем'єр-міністра, радника міністрів та керівника державної служби. Істотного значення набуває тісна й гармонійна співпраця прем'єр-міністра та секретаря уряду, яка може зазнавати значного впливу з боку політичного персоналу прем'єр-міністра. Останній має у своєму розпорядженні бюджет для призначення радників з політичних питань з числа своїх прихильників; вони є політично заангажованими, не є державними службовцями, хоча й утримуються за рахунок державних фондів та виконують напівофіційні функції. Їхнє завдання — надання політичного відтинку діяльності уряду, що впливає на політичну долю партії, яка формує уряд. Радники впливають на розвиток політики, призначення окремих осіб на вищі посади (за винятком державних службовців вищого рангу) та управління повсякденними кризами. Вони забезпечують політичний (на відміну від адміністративного) зв'язок між міністрами та їхнім політичним персоналом, кокусом (депутати, що належать до однієї партії — *Прим. пер.*) прибічників уряду в парламенті та численними зацікавленими групами.

Керівник групи політичних радників Прем'єр-міністра — це, як правило, видатний, але не обраний член урядової партії. Він має володіти навичками та мати досвід роботи секретаря Кабінету щодо надання Прем'єр-міністру скоординованих консультацій, поєднуючи адміністративні та політичні перспективи нагальних питань. Радники Прем'єр-міністра з політичних питань працюють під керівництвом цієї особи, яку зазвичай називають головним секретарем Прем'єр-міністра або головою адміністрації.

5.3.1. Етап 1: ПІДГОТОВКА ДО ВИБОРІВ

Підготовча робота вимагає неабиякої тактовності. Попередній уряд рідко визнає чи хоче визнавати поразку на виборах. Навіть у разі передачі повноважень між прем'єр-міністрами однієї партії підготовка до цієї події може бути причиною непорозуміння та напруженості між попередником та наступником.

Десь приблизно за півроку до запланованих загальних виборів прем'єр-міністр зазвичай доручає секретарю Кабінету розпочати необхідну роботу з питань передачі влади.

Теоретично прем'єр-міністр уповноважує секретаря уряду стисло та загально поінформувати лідера провідної опозиційної партії (потенційного наступного прем'єр-міністра) про обсяг і характер роботи стосовно підготовки до мож-

ливої зміни керівництва. У більшості випадків має місце усне інформування, хоча лідеру опозиції інколи надається список ключових питань.

Крім початкового контакту з лідером опозиції, можливе проведення зустрічей секретаря Кабінету та радника з політичних питань за призначенням лідера опозиції. Формат подібних зустрічей може бути різним, але зазвичай секретаря Кабінету супроводжує посадовець Секретаріату уряду, відповідальний за органи управління. Такі зустрічі сприяють кращій обізнаності лідера опозиції у справах на випадок, якщо йому доведеться формувати новий уряд.

Секретар Кабінету інформує Прем'єр-міністра про такі зустрічі, не уточнюючи їх змісту.

Основним принципом цих заходів є те, що лише секретар уряду і провідні працівники Секретаріату контактують з лідером опозиції та його помічниками. Постійних керівників підрозділів та інших державних службовців керівного складу окремо поінформовано про те, що вони не мають права контактувати з членами опозиції чи їх політичними радниками. У разі необхідності інформування лідера опозиції щодо конкретного питання секретар Кабінету організовує брифінг та має бути присутнім на ньому. Подібні брифінги готуються у край рідко до оголошення результатів виборів.

Мета таких заходів — мінімізувати можливість виникнення непорозумінь. Міністри, зокрема, з незадоволенням сприймають ідею спілкування своїх підлеглих з представниками опозиції під час виборів. Не варто також ігнорувати можливість намагання високопосадовців здобути прихильність вірогідних нових міністрів та їх політичних радників. Такі спроби підривають відносини між міністрами та державними службовцями і викликають сумніви щодо відданості державної служби навіть у представників опозиції.

Для забезпечення дієвості підготовчих заходів важливо, щоб Прем'єр-міністр відповідав за діяльність уряду, секретар Кабінету вважався державним службовцем найвищого рангу, апарат уряду мав спроможність управляти процесом передачі повноважень. Це означає здатність співпрацювати з лінійними міністерствами в розробленні настанов, забезпечити низку брифінгів для потенційного прем'єр-міністра, деякі з них — безпосередньо за погодженням з секретаріатом уряду, інші — в межах компетенції конкретних міністерств, але прем'єр-міністр має бути обізнаним з усіма, аби приймати суттєві рішення щодо майбутньої діяльності, наприклад, добору кандидатів на посади міністрів для виконання конкретних повноважень.

Секретаріат уряду в Канаді (Таємна рада) має займатися питаннями політики та планування, а також володіти навичками роботи з системою органів виконавчої влади з метою сприяння успішному процесу передачі повноважень.

5.3.2. Етап 2: ВИБОРЧА КАМПАНІЯ

Після оголошення виборів секретар Кабінету збирає усіх заступників міністрів для обговорення питань щодо позиції уряду під час виборчої кампанії та

підготовки до можливої зміни уряду або міністрів, повноважень і структури адміністрації.

Упродовж виборчої кампанії значно скорочується обсяг звичайної діяльності Кабінету з прийняття рішень. Уряд збирається лише раз на два тижні, і навіть у цей період графік є край гнучким. Немає формальних обмежень стосовно питань для вирішення, але протягом виборчої кампанії діє узвичаєна практика певного стримування діяльності уряду.

Секретар Кабінету, як правило, надає письмові настанови заступникам міністрів щодо використання ресурсів державної служби під час виборчої кампанії. Наприклад, міністри не мають права користуватися урядовими літаками у службових цілях, якщо поїздка (навіть частково) має політичну мету; радники міністрів з політичних питань зобов'язані брати відпустку за власний рахунок у разі бажання взяти участь у виборчій кампанії; міністри не можуть використовувати урядові засоби друку / розповсюдження інформації (публікацій) для агітації за себе чи свою політичну силу.

Секретар Кабінету визначає основні норми, що забороняють міністрам та їхнім помічникам контактувати з членами опозиції або їх політичними радниками під час підготовки та проведення виборчої кампанії без дозволу секретаря, який надається украй рідко. Водночас він нагадує заступникам міністрів про важливість підготовки докладних настанов для нових міністрів обох партій, включаючи будь-які політичні пропозиції упродовж виборчої кампанії. Як виняток, секретар Кабінету може звернутися до окремих заступників міністрів з проханням допомогти працівникам Секретаріату уряду (Таємної ради) у підготовці матеріалів з організаційних та політичних питань, які потребують дій переобраного уряду або нової адміністрації.

5.3.3. Етап 3: ДЕСЯТЬ ДНІВ БРИФІВ ТА РІШЕНЬ

До дня голосування секретар Кабінету має завершити тривалий процес підготовки та консультацій з колегами з лінійних міністерств, що дасть йому змогу узагальнити всі необхідні поради у разі перемоги нового уряду.

За умови однозначних результатів прем'єр-міністр зазвичай публічно визнає поразку, оскільки кількість голосів підраховано того ж дня після голосування. Якщо результати голосування залишаються неясними, секретар Кабінету має підготовлену інформацію та консультує прем'єр-міністра щодо того, чи хочуть вони залишитися при владі і як зустрічатися з новим парламентом (і коли це можливо якнайшвидше). Це непросте річ, але одним з важливих сценаріїв розвитку подій є готовність секретаря Кабінету за необхідності надати консультації ввечері після виборів.

Визнаючи свою поразку, прем'єр-міністр очолює перехідний уряд, що тимчасово виконує обов'язки до призначення нового уряду. Секретар Кабінету Міністрів відразу проводить брифінг з питань діяльності перехідного уряду. За згоди Прем'єр-міністра секретар Кабінету інструктує міні-

стрів про продовження їх діяльності та неможливість прийняття важливих рішень без попередніх консультацій з Прем'єр-міністром і секретарем Кабінету. Інколи це відбувається на заключному засіданні перехідного уряду. Прем'єр-міністр залишається відповідальним за керівництво країною протягом перехідного періоду.

Міністрам необхідно надати допомогу в підготовці до відставки. У цьому їм чимало допомагають працівники відповідних міністерств, але такі ключові питання, як місцезнаходження документів, мають вирішуватися за участі Прем'єр-міністра та з урахуванням порад секретаря Кабінету. Секретаріат уряду має надати інформацію щодо можливостей при звільненні політичного персоналу. Варто приділити увагу персональній ситуації вже экс-прем'єр-міністра: гідне звільнення офіційної резиденції, забезпечення персональною охороною, включаючи членів родини, визначення пенсії та інших спеціальних пільг як колишньому керівнику уряду.

Зазвичай экс-прем'єр-міністр зустрічається з новообраним прем'єр-міністром у наступні два дні після виборів. Секретар Кабінету може бути присутнім на цій зустрічі деякий час та надати поради щодо терміну фактичної передачі повноважень. Як зазначалося, у більшості випадків це відбувається протягом 10 наступних днів. Прем'єр-міністр оприлюднює призначену дату, і його наступник справді розпочинає працювати. Він хоче познайомитися з секретарем Кабінету. Не виключено, що вони навіть разом співпрацювали як міністр та його заступник у попередньому уряді. Інколи секретар Кабінету погоджувався на пропозицію щодо роботи на цій посаді, враховуючи те, чи буде готовим лідер опозиції з ним працювати, якщо стане Прем'єром. Інколи лідер опозиції вкрай негативно ставить до секретаря Кабінету. У таких випадках у Канаді мали місце прецеденти відставки секретаря Кабінету відразу після виборів або його звільнення з посади після завершення процесу передачі влади (зазвичай, протягом трьох-чотирьох місяців). Процес передачі повноважень справді залежить від характеру відносин чи, принаймні, потенційної можливості їх розвитку у плідну співпрацю.

Перший пункт порядку денного секретаря Кабінету — зустріч з призначеним Прем'єр-міністром з метою обговорення організації практичної підтримки. Призначеному прем'єр-міністру та його персоналу необхідні тимчасові приміщення та допоміжні служби. Потрібно перевірити персональну історію політичного персоналу та визначити рівні доступу до офіційної інформації. Також слід забезпечити нового Прем'єра та Голову адміністрацію транспортними та надійними комунікаційними засобами. Прем'єр-міністр та його родина потребують особливої безпеки, тимчасового місця проживання, крім того, дружину Прем'єра необхідно поінформувати про наявність та облаштування офіційної резиденції.

Належне логічне забезпечення має таке саме важливе значення, як і надання підтримки прем'єр-міністру щодо формування його адміністрації.

Перша зустріч з призначеним прем'єр-міністром дає можливість секретарю Кабінету довести свій професіоналізм та готовність служити новому прем'єр-міністру, як і його попереднику.

Секретар Кабінету може скласти для нового Прем'єра список нагальних питань для розгляду найближчими днями, а призначений прем'єр-міністр — ознайомити свого колегу з будь-якими власними особливими вимогами. Присутній при цьому голова адміністрації може скористатися нагодою для започаткування стабільних робочих відносин із секретарем.

Під час першої зустрічі варто також визначити основоположні норми стосовно передачі повноважень. Слід окреслити перехідний статус попередньої адміністрації та визначити, що упродовж перехідного періоду призначений Прем'єр-міністр та його персонал ще не керують країною. Водночас доречно скласти графік регулярних зустрічей протягом наступних 10 днів з метою забезпечення вчасного та належного прийняття всіх необхідних рішень. Внаслідок вищезгаданих причин до нового Прем'єр-міністра звертаються з проханням забезпечити здійснення всіх комунікацій між його персоналом і державною службою через секретаря уряду.

Більшість лідерів опозиції створюють одну чи більше команд радників з політичних питань для підготовки інформаційних матеріалів (брифів) для передачі влади. Якість цієї роботи може бути дуже різною, надто якщо йдеться про певні суттєві питання політики та структури уряду (скажімо, зміцнення ролі політичних радників). Вона не завжди ґрунтується на реальних заходах, необхідних для формування уряду. У деяких випадках призначений прем'єр-міністр має досвідченого радника, який може бути присутнім на засіданнях разом з ним, секретарем Кабінету та головою адміністрації прем'єр-міністра. Трапляється, секретар Кабінету просить дозволу щодо присутності його старших радників. Це значною мірою залежить від власної впевненості секретаря Кабінету та характеру його відносин з призначеним прем'єр-міністром. Для секретаря Кабінету дуже важливо бути присутнім одному на цих засіданнях, використовуючи їх як засіб налагодження комфортних неформальних робочих відносин з новопризначеним прем'єр-міністром. Це, втім, не завжди має успіх. Секретар Кабінету може мати труднощі в отриманні актуальної та точної інформації, необхідної для прийняття ефективних рішень. Водночас ризикований „політ подинці” інколи ставав непоганим засобом здобути довіру призначеного прем'єр-міністра.

Відбувається раунд інтенсивних зустрічей, на яких секретар Кабінету надає призначеному прем'єр-міністру інформаційні матеріали (брифи), підготовлені задовго до виборів.

5.4. Сутність рішень перехідного періоду

Призначеному прем'єр-міністру необхідно володіти всебічною інформацією для формування адміністрації та вступу на посаду. Як уже зазначалося,

значення має не тільки форма презентованого дослідження, а й послідовність запропонованого матеріалу.

Отже, призначений прем'єр-міністр має знати:

- Конституційні вимоги, що впливають на його рішення. Кого призначити міністром? Скільки міністерських посад може бути зайнято? Скільки з них необхідно зайняти? Скільки нових посад може бути створено?
- Яким чином захистити новий уряд від етичних та інших скандалів. Перевірка біографічних даних та відомостей з питань безпеки та доступу до інформації має вкрай важливе значення, як і перевірка даних щодо політичної діяльності членів партії, що є відомою лише керівникові уряду. Крім перевірки біографічних даних, необхідно провести безпосереднє опитування потенційних міністрів (це переважно особисто робить призначений прем'єр-міністр) стосовно будь-яких фактів їхньої біографії, що можуть ускладнювати діяльність уряду. Необхідно переглянути та, за необхідності, визначити правила щодо конфлікту інтересів. Прем'єр-міністр має також ухвалити конфіденційний буклет (кишенькового формату), який містить критерії оцінювання діяльності міністрів та іншої корисної інформації для кращого розуміння функцій міністрів. Буклет надається кожному міністру після затвердження прем'єром.
- Які органи нижчого рівня є в його розпорядженні. Це має значення для призначення відданих послідовників на незначні посади зі статусом нижче від міністра.
- Які є альтернативи щодо розроблення процесу прийняття рішень. Чи дозволяє Конституція альтернативні варіанти існуючого механізму? Чи можливо запровадити дворівневий уряд? Чи зобов'язані всі міністри брати участь у колективному прийнятті рішень? Чи можна скасувати існуючі урядові комітети та створити замість них інші? Чи є обмеження щодо головування та членства в комітетах? Призначений прем'єр-міністр має ознайомити секретаря Кабінету з його позиціями щодо діяльності комітетів і часу проведення засідань уряду.
- Вирішити питання щодо (формальної чи неформальної) посади заступника прем'єр-міністра та його обов'язків (бажаних чи необхідних) на цій посаді. У канадській практиці це здебільшого залежить від стилю роботи прем'єр-міністра: чи хоче він/вона, щоб заступник виконував його обов'язки щодо керування численними щоденними рішеннями уряду? Або потрібно призначити заступника з метою виконання політичних завдань — у такому разі він матиме певні додаткові зобов'язання.

У зв'язку з цим призначеному прем'єр-міністру належить знати, чи має заступник прем'єра очолювати міністерство, як це, до речі, прийнято в Канаді.

- Про його відносини з державною службою. Хто призначає високопосадовців у міністерствах? Прем'єр-міністр, інший міністр чи інший представник

влади? Чи є вакансії на вищих щаблях державної служби? Чому не слід запровадити політичні призначення на ці вакансії? Чи є можливість надавати міністрам та прем'єр-міністру зовнішніх політично заангажованих радників за державний кошт?

- Наявність можливостей стосовно кількості, оплати праці, призначення, різних рівней доступу до інформації (безпеки) та ролі політичних радників міністрів. У канадській моделі Прем'єр-міністр часто здійснює ретельний контроль використання міністрами працівників з політичних питань.
- Про наявні проблеми організації уряду та межі власної компетенції щодо зміни повноважень та урядової структури.
- Про політику та робочі питання, що можуть впливати на вибір міністрів. Ці питання належить розробити детально, по пунктах, з метою подальшого їх обговорення з потенційними кандидатами.
- Календар заходів та діяльності уряду протягом перших тижнів роботи, що охоплює графік поїздок прем'єр-міністра, розклад засідань парламенту та значні події національного рівня.
- Форму та процедуру засідань уряду. Наприклад, потенційні міністри не мають права розголошувати ЗМІ чи будь-кому інформацію про запропоновані посади. Необхідно гарантувати роль керівника держави у схваленні рекомендацій призначеного прем'єр-міністра. Йому потрібні рекомендації стосовно уникнення перебування у центрі уваги чи будь-якої іншої діяльності, яка може виглядати як перебирання на себе конституційних обов'язків попередньої адміністрації (а попередній прем'єр-міністр зобов'язаний забезпечити надання консультацій своєму наступнику з будь-якого важливого питання, що вимагає прийняття рішення упродовж перехідного періоду).

Кожна з цих вимог складає основу інформаційних матеріалів для призначеного прем'єр-міністра. Додаткові відомості надаються залежно від обставин перехідного періоду. Якщо, скажімо, новий прем'єр-міністр (чи той, що продовжує виконувати ці обов'язки) має меншість у парламенті, слухними будуть рекомендації уряду щодо: права продовжити роботу та отримати завчасний вотум довіри; ролі керівника держави у призначенні прем'єр-міністра в умовах обмеженого вибору; керування урядом, враховуючи існування меншості в парламенті.

Будуть надані спеціальні консультації, спрямовані на виконання потреб призначеного прем'єр-міністра. Наприклад, у 1993 році в Канаді новий Прем'єр-міністр-консерватор (Кім Кемпбел) зобов'язалася скоротити кількість членів уряду: з 35 до 23 міністрів. Це вимагало фундаментальної реорганізації уряду. Секретар Кабінету був готовий презентувати численні варіанти та надати неухильні рекомендації стосовно вдосконалення загального управління урядом з метою досягнення політичної цілі нового прем'єр-міністра.

5.5. Презентація інформаційних матеріалів під час передачі влади

Презентація інформаційних матеріалів (брифів) має неабияке значення. Необхідно усвідомлювати та враховувати звички призначеного прем'єр-міністра та керівника персоналу, а також часові обмеження їх діяльності. Варто пам'ятати, що протягом такого суттєвого періоду, як передача повноважень, призначений прем'єр-міністр у край завантажений роботою. Він/вона, можливо, проводить численні зустрічі з керівництвом партії та обраними колегами, годинами спілкується по телефону з прихильниками партії, з переможцями і тими, хто програв на виборах. Лідери світової спільноти надсилають поздоровлення. Зацікавлені групи вимагають уваги. З'являються усілякі шукачі роботи, намагаючись отримати високу посаду. Політична служба майбутнього прем'єр-міністра має бути організованою та укомплектованою професіоналами — відданими членами партії. Можуть проводитися брифінги за участю попереднього прем'єр-міністра, включаючи (виключно) консультації з важливих питань, що вимагають прийняття негайних рішень до початку роботи нового уряду. Варто знайти час для докладного обговорення повноважень з потенційними міністрами та керівництвом партії. Таким чином, завжди бракує перехідного часу, необхідного для вирішення вкрай складних питань. Це зумовлює першосортну якість усної та письмової документації, підготовленої секретарем.

Досвід Канади у сфері розробки докладно спланованих настанов та інструкцій для призначеного прем'єр-міністра веде початок з 1974 року, після проведення загальних виборів. На той час панувала думка, що після загальних виборів замість лібералів до влади прийдуть консерватори. Секретар Кабінету здійснив масштабнішу підготовчу роботу, ніж будь-коли до того. Результат — настанови та інструкції з організаційних та адміністративних питань на 30 сторінках, що охоплювали всі питання, починаючи з формування уряду та закінчуючи закордонними поїздками прем'єр-міністра. Крім цього, ще більше 30 сторінок присвячувалися невирішеним питанням політики та функціональним справам. Тоді ліберали повернулися до влади, і майже всю інформацію було відкладено до наступного разу.

Уряд змінився (несуттєво) після загальних виборів у 1979 році. До цього часу брифи обсягом 80 сторінок перетворилися на купу книжок з півметра заввишки. Безперечно, призначений прем'єр-міністр, будучи старанною людиною, прочитав усі матеріали, хоча й звільнив з посади секретаря уряду, відповідального за їх підготовку, а його уряд залишався при владі лише упродовж дев'яти місяців.

Зміна уряду у 1984 році (консерватори замість лібералів) супроводжувалась аналогічною купою докладних інструкцій. Новий секретар Кабінету

Міністрів започаткував суттєву інновацію — список ключових питань для вирішення. Це було корисною спробою скоротити величезний обсяг матеріалів до кількох сторінок переліку питань, що потребували відповіді „так” чи „ні”.

У період підготовки до виборів у 1988 році (коли консерватори втримали владу) та докорінної зміни уряду у 1993 році (спочатку — прем'єр-міністра, а після загальних виборів — правлячої партії) презентація інформаційних матеріалів (брифів) зазнала істотних змін. Купа книжок поменшала з 4 футів до 4 дюймів. Кожний том супроводжувався стислим висновком у вигляді конкретних пунктів, альтернативних варіантів та рекомендацій щодо рішення. Формат матеріалу уможлилював використання його секретарем Кабінету під час усних брифінгів для призначеного прем'єр-міністра; доповнені версії передбачалися для ознайомлення працівників секретаріату з політичних питань до засідань з обговорення визначеного питання.

Важко переоцінити значення формату (та змісту) презентації. Багатослівна, неточна інформація не приверне уваги виснаженого та заклопотаного прем'єр-міністра. Однаково важливим (якщо секретар Кабінету готує все самотужки) є стислість та візуальний формат настанов, що робить усну презентацію більш ефективною. Призначеному прем'єр-міністру треба надавати чіткі пояснення щодо причин та необхідності бажаних рішень, наявності конкретних альтернатив і, за необхідності, жорсткі рекомендації.

Не варто пропонувати жодних неактуальних рішень у контексті започаткування діяльності нового уряду. Навпаки, не слід втрачати шанс щось змінити до призначення міністрів (пізніше це буде важко чи навіть неможливо зробити), зокрема, порядок організації та обсяг повноважень, хоч внаслідок цього неминуче будуть і переможці, і ті, які програли. Водночас треба зазначити, що хоча період передачі повноважень — ідеальна нагода для запровадження ключових змін в урядовій структурі, часу настільки обмаль, а рішень так багато, що новообраний прем'єр-міністр не може дозволити собі вникати у деталі системи урядування. Отже, попри те, що період передачі влади вважається найкращим часом для запровадження радикальних змін, у канадській практиці це трапляється вкрай рідко через брак часу та можливості щодо вивчення міркувань.

Новообраному прем'єр-міністру потрібно надавати компетентні поради стосовно того, що він має говорити потенційним міністрам. Новий прем'єр-міністр має найсильніші, як ніколи пізніше, переговорні позиції порівняно з його колегами. Упродовж багатьох років кожний канадський міністр отримував письмові настанови щодо змін політики та структури, які, на думку прем'єр-міністра, мали запроваджуватися в кожному міністерстві. Починаючи з середини 1980-х років, до цих „мандатних листів” додавалися детальні звернення для Прем'єр-міністра (або новообраного Прем'єр-міністра) з метою визначення ним термінів під час обговорення з потенційним міністром.

5.6. Підсумок: день передачі повноважень

Прийняття рішень з усіх зазначених питань триває упродовж перешідного періоду. Секретар Кабінету відслідковує всі вирішені питання та періодично здійснює перевірку, щоб пересвідчитися, що новообраний прем'єр-міністр не змінив своєї думки у світлі подій. Залежно від того, як відбувається інформування, та прийнятих рішень, за необхідності надається нова інформація. Зрештою, в ході процесу вимальовуються структура нової адміністрації. Після визначення осіб на посади міністрів і завершення їх розмов з новообраним прем'єр-міністром список пропонує міністрів надається Генерал-губернатору (керівнику країни, представнику Королеви Великої Британії у Канаді — *прим. перекладача*) офіційно — для схвалення, а фактично, для ознайомлення.

Новообраний Прем'єр-міністр має схвалити пропозиції щодо призначення міністрів як керівників та членів урядових комітетів. Він/вона має також ухвалити список виконавців обов'язків міністрів (кожен міністр виконує обов'язки одного-двох своїх колег на час їх відсутності).

Секретар Кабінету тримає під контролем підготовчу роботу до приведення до присяги нової адміністрації. Кожний міністр присягає на збереження державної таємниці та відданість та складає окрему присягу, пов'язану з виконанням конкретних обов'язків. Секретар Кабінету співпрацює з головою адміністрації для забезпечення обізнаності всіх нових міністрів стосовно часу, місця та дій під час приведення до присяги. Необхідно проінформувати посадових осіб Генерал-губернатора з питань організаційного забезпечення церемонії приведення до присяги, яка у разі трансляції події по телебаченню видається доволі складною справою.

Врешті-решт, новообраний Прем'єр-міністр переглядає, доповнює та підписує вищезгадані „листи про мандати/обов'язки”, які надаються всім міністрам та присвячені двом основним темам. Перша стосується загальних стандартів поведінки міністерства з частковим посиленням на додаток до листа — матеріали щодо норм та правил поведінки. Друга тема (для кожного міністра окремо) містить пріоритети щодо політики та програм для досягнення певних цілей: визначення ключових проблем цього міністерства, що потребують уваги; орієнтація щодо зв'язку між політичною платформою нового уряду та діяльністю окремого міністерства; надання загальних настанов для всіх міністерств щодо стратегічних завдань нового уряду.

Приведення до присяги зазвичай відбувається вранці. Поки Глава країни приймає відставку экс-прем'єр-міністра та його колег, нова адміністрація, образно кажучи, „очікує свого виходу на сцену” для приведення до присяги як легітимного наступника національного уряду. Телевізійна трансляція цієї церемонії останнім часом сприяла усвідомленню пересічними громадянами демократичних принципів щодо реалізації державної влади. Спокійна передача

влади — основний прояв належного функціонування інституцій демократичного суспільства. Можливо, це єдине найсуттєвіше випробування професійної державної служби.

Після завершення приведення до присяги відбувається обід з Керівником держави та його дружиною/чоловіком. У той же день прем'єр-міністр проводить перше засідання уряду. Він/вона отримує тези для зустрічі від секретаря Кабінету присутнього на засіданні уряду разом з кількома працівниками та головою адміністрації нового Прем'єр-міністра. Прем'єр-міністр використовує перше засідання уряду, щоб задати бажаний загальний тон нового уряду та скористатися нагодою для посилення загального змісту „листів про мандати/обов'язки”, які надаються усім міністрам одразу після завершення засідання уряду.

Міністри відіжджають до міністерств, де зустрічаються зі своїми постійними працівниками та розпочинають процес детального обговорення нових обов'язків. Прем'єр-міністр, секретар Кабінету та голова адміністрації відразу переходять від нагальних завдань уряду до забезпечення щоденного скеровування діяльності у відповідних напрямках нової адміністрації в цілому.

Перехідний період триває приблизно кілька місяців, поки нові міністри та радники з політичних питань досконало опановують справу. Секретар Кабінету і надалі за необхідності консулює Прем'єр-міністра, голову адміністрації, окремих міністрів та керівників міністерських підрозділів. Перехідний період закінчується, коли Прем'єр-міністр, повністю увійшовши в курс справи, починає запроваджувати зміни на вищих щаблях державної служби — саме тоді найсуттєвіша функція секретаря Кабінету як голови державної служби вважається успішно завершеною.

6. ФРАНЦІЯ: управління зміною влади

Вважаючи, що сутність демократії — це вільне, періодичне та змагальне призначення урядів громадськістю, у результаті під час голосування виборців відбувається процес зміни, оскільки влада переходить з одних рук до інших.

Зміни можуть впливати на законодавчу або виконавчу гілки влади, або водночас на обидві.

У рамках законодавчої влади зміни можуть торкнутися однієї палати чи двох — у разі двопалатного парламенту та проведення одночасних виборів. У рамках виконавчої влади зміни можуть стосуватися лише уряду — загалом або частково; вони можуть також відбуватися одночасно зі зміною керівника держави, за умови що йому належить ключова роль.

Усі вищенаведені приклади свідчать про складність наближення до управління змінами, намагаючись охопити всі аспекти.

З цієї причини в центрі уваги цього дослідження є виключно один-єдиний аспект — управління змінами урядів, але за потреби дискусія включатиме й інші суттєві чинники, які необхідно брати до уваги.

Автор вибачається за ілюстрування своїх аргументів із використанням переважно (хоча й не виключно) досвіду Франції. Це зроблено з суб'єктивної причини, оскільки, звичайно, є сенс говорити про те, що знаєш. Однак існують також об'єктивні причини, які потребують уточнення з самого початку.

По суті, Франція є єдиною великою європейською державою, що запропонувала приклад системи — у край нестабільної з політичної точки зору та вельми стабільної в інституціональному плані, і саме це є досить цікавим прикладом у контексті даної теми.

На відміну від інших країн, зокрема членів Європейського Союзу, Франція не мала досвіду інституційної нестабільності, принаймні відносно, порівняно, скажімо, з Італією, але водночас країні бракувало політичної стабільності, властивої, наприклад, Великобританії, Німеччині або Іспанії, де протягом десятиліття при владі була одна й та сама коаліційна партія.

Вона — єдина серед великих розвинених країн, що зазнала суспільних хвилювань: у період 1958—1978 років на кожних виборах переобиралася майже та сама більшість. З іншого боку, саме з того часу на всіх без винятку парламентських виборах попередня більшість, незалежно від складу, не отримала підтримки з боку електорату: права більшість зазнала поразки у 1981 та 1988 роках; ліва більшість програла на виборах у 1986 та 1993 роках.

Проте, послідовні стрімкі зміни не супроводжувалися жодними серйозними проблемами щодо ведення державних справ. Зміни кадрового складу та істотні модифікації у сфері політики відбувалися плавно, без жодних затримок або вакууму влади.

Таку задовільну за своєю суттю ситуацію не можна пояснювати удачею або збігом обставин, тим більше її не варто серйозно приписувати національному темпераменту. З іншого боку, аналіз умов, за яких відбувалися зміни (як буде показано далі, їх було більше до парламентських виборів, ніж після них) свідчить, що плавність змін є передусім результатом існування належних процедур, системи управління та інституцій.

Оскільки ми маємо на меті проаналізувати належні способи управління зміною влади, першочерговою вимогою є визначення критеріїв задовільності цього процесу. Це можна зробити лише емпірично, вважаючи задовільною будь-яку зміну, що досягає своєї кульмінації в уряді у запланований день або якнайшвидше, при цьому уряд повною мірою спроможний виконувати свої політичні, адміністративні та бюджетні обов'язки.

Відтак, одночасна наявність цих трьох умов — плавності, швидкості та ефективності ставиться за мету; отже, розмаїття засобів щодо її досягнення залежить від інституційного та політичного контексту змін. Фактично, усі зміни стосуються більш-менш однакової низки питань, на які намагаються відповісти країни, щоправда, з різним рівнем успіху.

Французький варіант розв'язання проблем довів свою цінність, а отже, може бути повчальним.

Виходячи з цього, у дослідженні розглядаються спочатку питання зміни уряду (пункт 6.1), потім — досвід Франції (пункт 6.2).

6.1. Питання зміни влади

Неможливо перелічити всі вірогідні ситуації, що можуть трапитися у кожній з країн, які аналізуються. Проте можливо (отже, й бажано) визначити головні ознаки, варіанти їх комбінацій та умови, в яких відбуваються зміни.

Звичайно, такий аналіз має значення лише якщо виходить за межі простого опису. Результатом його має бути визначення відповідних змінних та певні міркування, принаймні, висновки щодо впливу кожного з них.

Аби уникнути плутанини, необхідно розрізняти *інституційні* та *політичні* змінні.

6.1.1. Інституційні змінні

Говорячи про інституційні змінні складові, потрібно враховувати три параметри. Вони стосуються: по-перше, структури уряду; по-друге, часових рамок зміни влади; по-третє, адміністративної структури.

Структура уряду в різних країнах відрізняється. У деяких країнах вона є жорсткою завдяки законодавству або повазі до традицій, достатньо захищених від ігнорування через відсутність, малопоширеність чи несуттєвість наслідків. З іншого боку, є чимало інших систем, що забезпечують призначеним органам влади майже карт-бланш для прийняття рішень щодо структури уряду.

У першому випадку, навіть до розгортання подій, що спричинили зміну уряду, існує конкретний перелік міністерських посад та сфер повноважень кожного міністра, і якщо відбудуться зміни, вони будуть обмежені з позицій кількості та обсягу.

У другому випадку інформація про структуру, кількість і повноваження кожного члена уряду стає відомою не лише завдяки публікації складу Кабінету. У Франції структура уряду визначається Президентом за пропозицією Прем'єр-міністра. Ці посадовці мають певну свободу діяти відповідно до своїх політичних інтересів, але з урахуванням необхідності раціонального менеджменту. Внаслідок поєднання цих двох чинників кількість членів уряду, наприклад, може змінюватися від 26 у 1963 році до майже подвоєних 48 у 1988 році. Це також спричинило появу величезної кількості нефункціональних органів (Міністерство з питань праці, сім'ї, охорони здоров'я, соціального захисту тощо) та спірних підрозділів (з питань економіки, фінансів та бюджету, розподілених між трьома різними членами уряду). Внаслідок урядових змін деякі адміністрації почали „кочувати”, переходячи з підпорядкування від одного міністерства до іншого.

Кожна система має свої переваги:

- жорстка система, безумовно, полегшує створення адміністративних умов для змін, але може вельми ускладнювати політичні умови у разі, скажімо, негнучкості, необхідної для задоволення інтересів усіх коаліціантів;
- з іншого боку, система свободи створює належну рівновагу та сприяє розподілу очікуваних повноважень між політичними партнерами, але це може ускладнити адміністративні зміни, тому що публікація списку є, скоріше, початком, а не завершенням, бо лише після публікації відбувається організація нової системи міністерств.

Часові рамки змін — параметр інституційного або політичного характеру.

Як правило, він є цілком інституційним. Зміни зумовлюються виборами. Невдовзі після виборів протягом певного часу (який може бути різним, залежно від конституційної норми або просто за традицією) відбувається формування уряду, який одразу набуває правомочності.

Система, очевидно, має все, аби скористатися нетривалим проміжком часу. Враховуючи, що зміна влади є наслідком прояву волі шляхом загального голосування, непогано, коли цей прояв одразу перетворюється на факти, навіть якщо немає гарантій штучного збереження виконавчої влади, яка, звісно, живе в очікуванні смертного вироку та, відповідно, не має легітимного права діяти.

У Франції прийнято, що діючий Прем'єр-міністр (під час проведення національних виборів) подає Президенту заяву про відставку уряду одразу після завершення виборів. Ця традиція, яка ніколи не порушувалася з часу встановлення демократії, має настільки істотне значення, що навіть не вважалося за необхідне викладати її в письмовій формі.

Керівник держави призначає нового прем'єр-міністра, обраного серед парламентської більшості, що склалася після виборів (яким може бути попередній прем'єр-міністр у разі перемоги попередньої більшості), а потім формує уряд за пропозицією прем'єр-міністра.

Отже, незалежно від політичного контексту, лише кілька днів розділяють вибори від формування нового уряду.

Візьмемо нещодавній приклад — другий раунд останніх парламентських виборів відбувся в неділю, 28 березня 1993 року. У понеділок, 29 березня, П'єр Береговуа подав заяву про відставку Уряду. Того ж дня Франсуа Міттеран призначив Едуарда Балладура на посаду Прем'єр-міністра. У середу, 31 березня, через три дні після виборів, було опубліковано список членів Уряду, після чого відбулося перше засідання Кабінету — Уряд розпочав роботу.

Звичайно, якщо зміна має відбутись якнайшвидше, результати виборів повинні бути прозорими. Незалежно від правових аспектів, саме на цьому етапі можливий вплив політичних чинників.

Якщо системі бракує ресурсів для прийняття недвозначних виборчих рішень, або вибір електорату не забезпечив очевидної парламентської більшості, часові рамки можуть мати фатальне подовження, на кілька тижнів, з метою ухвалення політичного рішення: або уповноважити главу уряду створити більшість (як це було з Хосе-Марією Азаром після останніх виборів в Іспанії), або навіть визначити особу, спроможну сформувати уряд (як це було з Вімом Коком після останніх виборів у Голландії).

Адміністративна система має відігравати ключову роль. Системи з політизованим управлінням зазвичай порівнюють із системами, що проголошують себе нейтральними. У рамках перших будь-яка зміна уряду супроводжується заміною всіх державних службовців вищого рангу, що стримує та обтяжує процес управління змінами.

Проте на практиці відмінність є не такою очевидною, оскільки навіть у країнах, які вважають власну систему управління нейтральною, що слугує легітимній політичній владі (незалежно від партійної належності), часом на практиці спостерігаються прояви так званої *spoil system* (надання посад і привілеїв прихильникам партії, що перемогла на виборах. — *Прим. пер.*). Справді, певні посади за своєю суттю вимагають від державних службовців більше, ніж просто відданість уряду. Наприклад, у разі призначення посла уряд має бути впевненим у тому, що він не обмежуватиме свою діяльність на цій посаді лише виконанням інструкцій, а й персонально підтримуватиме політичний вибір уряду, відтак, ще більше слугуючи владі. Подібні ситуації трапляються, але вкрай рідко.

Утім, доволі часто буває, що новий уряд висловлює недовіру державним службовцям, які слугували його попереднику, запроваджували його політику — саме ту політику, яку новий уряд хоче змінити. Багато хто піддавався спокусі „зняти” вищий корпус державних службовців та поставити на їхнє місце інших, політично більш безпечних.

Наслідком такої досить поширеної практики є подовження періодів зміни влади: вони закінчуються не тоді, коли новий уряд розпочинає свою діяльність, а лише після визначення всіх наступних призначень.

Результатом цього є зростаюча нестабільність як з точки зору джерел, так і часових рамок, яка часто посилюється через брак спроможності та досвіду. На відміну від інших, цієї проблеми можна уникнути. Хоча нові високопосадовці насамперед прагнуть оточити себе друзями-політиками, однак практика свідчить, що набагато частіше можна побачити міністрів, які не знають, як давати доручення, ніж нелояльних вищих державних службовців.

Некваліфікована реалізація змін (які завжди можна здійснити трохи згодом, за умови їх важливості) — ось мудре застереження для багатьох країн, які лише виграють від цього.

Отже, неважко зрозуміти, що умови щодо управління змінами можуть бути дуже різними залежно від вищезазначених трьох змінних. Спосіб їх поєднання може гарантувати сукупні (сприятливі чи ні) або компенсаційні наслідки.

Наприклад, у системі з невизначеною урядовою структурою, як і надмірно довгим періодом зміни влади та вкрай політизованим управлінням, зростає ризик хаотичних змін. Не виключено також накопичення негативних наслідків. А система з визначеною урядовою структурою, коротким періодом змін і неупередженим управлінням може забезпечити позитивні наслідки.

Інший приклад доводить, що для системи з невизначеною урядовою структурою краще мати стабільне управління. У такому разі наявність і досвід політично нейтральних органів влади фактично зменшують ризик тривалого безвладдя, що може бути спричинене істотними змінами урядової структури. Такі наслідки називаються компенсаційними.

6.1.2. Політичні зміни

Інституційні зміни часом мають політичне забарвлення, вони можуть бути джерелом політичних змінних. Це відбувається, коли причиною змін стає не одне голосування (парламентські вибори), а два (президентські та парламентські вибори). Два інших аспекти є суто політичними: перший стосується змісту змін; другий — складу уряду.

Подія, що ініціює зміну, не завжди є однаковою. У рамках парламентських систем уряд формується більшістю невдовзі після парламентських виборів і, як правило, уряд (або принаймні керівник уряду) залишається при владі до наступних парламентських виборів.

Існує доволі істотна відмінність у випадку країн, які хоч і відповідають класичному визначенню парламентської системи (уряд підзвітний парламенту, який може відправити його у відставку), але в яких президент обирається шляхом безпосередніх загальних виборів. Такий спосіб обрання надає президентові повноваження та легітимності, і цей факт значною мірою зумовлює суттєво інші можливості для зміни уряду.

Така ситуація, наприклад, у Франції, де глава держави стоїть „над” інституціями. Треба, однак, пам'ятати, що система функціонує таким чином, що верховенства президента є прямо пропорційним рівню його парламентській підтримці. За повної підтримки парламенту його верховенство також є безумовним. У разі умовної підтримки — умовне. У разі абсолютної втрати підтримки з боку парламенту він, відповідно, повністю втрачає своє президентське верховенство.

Такий стан справ може мати два наслідки щодо управління змінами уряду.

По-перше, президентські вибори, як правило, — це подія, що ініціює зміну влади. Коли вона відбувається, новообраний президент отримує повноваження, які не обговорюються. За умови підтримки парламенту (а в разі її відсутності президент розпускає Національну асамблею, сподіваючись і завжди усвідомлюючи, що французький народ обере більшість для його підтримки) він має перевагу для вільного формування уряду на власний розсуд.

По-друге, коли зміну ініціюють парламентські вибори, які за дорученням Президента схвалюють більшість, що підтримувала главу держави, пропозиція має протилежний характер: за відсутності підтримки електорату та парламенту президент втрачає свою першість, навіть залишаючись на своїй посаді. Він має призначити члена нової, опозиційної для нього більшості на посаду прем'єр-міністра, який як керівник уряду має переваги до наступних виборів.

Попри яскраву відмінність щодо обирання (чи необирання) президента країни на прямих загальних виборах, варто пам'ятати про її певну нейтральність щодо управління змінами.

Справді, прямих президентські вибори можуть збільшити можливості щодо змін, але вони необов'язково спричиняють зміни процесу чи проблем, надаючи лише істотного забарвлення їх розвитку, про що свідчать нещодавні події в Румунії.

Суть зміни стосується тверджень, що хоча всі зміни спричиняють проблеми, не всі з них породжують однакові складнощі. Фактично, коли новий уряд приступає до роботи, завжди існують певні перешкоди, незалежно від політичного контексту змін. Але кількість проблем зростає (незалежно від справжнього характеру зміни), зокрема, коли зміна уряду відбувається після передачі політичної влади від однієї партії до другої.

Формування будь-якого нового уряду зазвичай передбачає залучення нових членів (які не мають відповідного досвіду за визначенням); деякі міністри очолюють нові органи; отже, це означає, що вони мають набувати досвіду в новій сфері діяльності.

Незалежно від характеру змін (незначного чи суттєвого), нові посадовці, уперше призначені на посади міністрів чи керівниками нових органів, безумовно, потребують допомоги та, можливо, керівництва щодо виконання своїх обов'язків, принаймні на технічному рівні.

Вочевидь, ці потреби є нагальними, якщо в рамках зміни відбувається передача політичної влади між партіями, коли впродовж років не було (провладної) більшості — у такому разі вона абсолютно не має досвіду.

Наявність системи управління, що сприяє таким змінам, має навіть більш істотне значення, ніж члени попереднього уряду, які через хибні політичні причини не завжди здатні подолати спокусу залишити своїх наступників без документації, інформації та рекомендацій.

Якщо в першому випадку (зміна уряду без передачі політичної влади від однієї партії до іншої) наявність лояльного та досвідченого центру уряду є украй бажаною, то в другому випадку вона стає життєво необхідною (зміна уряду з передачею політичної влади між партіями).

Склад уряду — також ключова політична змінна. У нашому розумінні склад уряду означає здебільшого існуючі відмінності між однопартійним і коаліційним урядами. Тип уряду залежить від структури парламентської більшості — однопартійної чи коаліційної. Відтак, результат — це, скоріше, питання потреби, ніж вибору. Ця складова не є нейтральною в контексті розвитку змін.

Формування однопартійного уряду відбувається доволі швидко і майже без конфліктів, хоча цей процес передбачає вирішення особистих проблем або задоволення конфліктуючих амбіцій. Як би там не було, за відносної швидкості зміни політичний час і час уряду є певною мірою однаковими.

Натомість переговори під час формування коаліційного уряду можуть відбуватися в дуже різкий спосіб, зайти у глухий кут і затримати досягнення необхідних компромісів. Формування коаліції, що має перемоги, часто передбачає дискусії, не дочекавшись проголошення перемоги.

Часто-густо до фактичних виборів не приймаються жодні рішення, які мають не тільки підтвердити перемогу, а й, передусім, закріпити статус кожного партнера, довести спроможність їх законних вимог і задокументувати їхню внутрішню боротьбу за владу. У результаті — вірогідність доволі довгого очікування, поки виборці проголосують за відставку чинного уряду та буде визначено його наступника.

Упродовж цього періоду має і надалі функціонувати державний апарат, підтримуватися громадський порядок, захищатися національні інтереси тощо. Однак не завжди відомо, хто це має робити.

Отже, політичні та інституційні складові мають багато спільних ознак. Вони зумовлюють сукупні наслідки, що можуть мати позитивний характер і сприяти полегшенню зміни (але за умови однієї ініціюючої події, яка не включає передачу політичної влади між партіями, та однопартійної більшості), або бути негативними, ускладнюючи процес змін загалом.

Можна навіть говорити про сукупні наслідки в квадраті, маючи на увазі, що всі змінні (інституційні та політичні) можуть поєднуватися, а відтак, сприяти ускладненню процесу управління змінами.

Беручи до уваги, що цілісність держави є одним з основоположних принципів будь-якої демократичної системи, специфічний характер періодів зміни влади означає неспроможність будь-кого забезпечити повною мірою саме цілісність.

Попередній уряд зазвичай зберігає свій правовий статус до початку діяльності свого наступника, але відтоді не є політично легітимним. Уряд у процесі формування має політичну легітимність, але не має правового статусу. Внаслідок цього, як зазначалося вище, період міжвладдя може бути довготривалим. Навіть не стикаючись із суттєвими труднощами (за відсутності будь-яких серйозних подій, що вимагають негайного реагування), цей період за своєю суттю є проблематичним.

Більше того, було б наївним вважати, що зміни завершуються в момент офіційного початку діяльності нового уряду. Між призначенням та реальним управлінням є істотна різниця. Існує обов'язкова крива навчання, і навчальний процес як такий може бути коротким або тривалим, відповідно подовжуючи етап зміни влади: не від одного уряду до іншого, а від одного нормально функціонуючого уряду до іншого нормально функціонуючого уряду.

Кожній країні потрібно знайти способи вирішення вищезазначених питань. Про засоби, що використовуються у Франції, вже згадувалося. У наступному параграфі вони розглядаються детальніше.

6.2. Досвід Франції

Упродовж 15 років у Франції відбулися троє президентських виборів (1981, 1988 та 1995 року), четверо парламентських виборів (1981, 1986, 1988 та 1993 року) та чотири з половиною передачі політичної влади між партіями (половиною вважається перемога Жака Ширака у 1995 році після боротьби на взаємознищення з Едуардом Балладуром, який зазнав поразки, незважаючи на підтримку майже всієї парламентської більшості).

Перша з цих подій мала надзвичайне значення, тому що ліві прийшли до влади вперше за всі роки існування П'ятої Республіки, а відтак, фактично, кожен був абсолютно недосвідченим, лише одиниці мали досвід роботи у виконавчій владі за часів Четвертої Республіки, тобто в давньому минулому та й у цілком іншому контексті.

Незважаючи на відсутність досвіду, гарячкові темпи передачі політичної влади між партіями та виникнення безпрецедентних інституційних ситуацій, загальновизнаним є факт, що зміни відбувалися спокійно та під повним контролем.

Дві групи чинників по-різному сприяли та пояснювали наявність такого результату: перша з них — інституційна основа і друга — адміністративне середовище.

6.2.1. Інституційна основа

Як стверджувалося вище, П'ята Республіка була заснована Шарлем де Голлем 1958 року. Вона надає виняткові повноваження Президенту, навіть якщо міра його верховенства залежить від підтримки парламенту. Однак через те, що система дає змогу населенню Франції зробити прозорий вибір, саме його прозорість уможливорює частіші зміни, а водночас і полегшує управління ними.

Тому необхідно дати пояснення щодо позиції президента, значення розпуску парламенту, впливу виборчої системи та конфлікту більшостей.

Президент обирається шляхом прямих загальних виборів, але найголовніше — голосування на мажоритарній основі відбувається у два тури. Це призводить до трьох основних наслідків:

- По-перше, необхідно отримати абсолютну більшість голосів у першому турі; у разі її відсутності (це й дотепер нікому не вдавалося) боротьба у другому турі розгортається між двома лідерами, лише один з двох має набрати абсолютну більшість голосів.
- По-друге, істотні повноваження та легітимність особи, що набрала понад 50% голосів, за визначенням, не можна змінювати до наступних президентських виборів. Тому Президент має право здійснювати керівництво країною протягом семи років, незалежно від будь-яких обставин (7-річний термін було замінено на 5-річний у 2000 році. — *Прим. пер.*).
- По-третє, участь лише двох кандидатів у другому турі означає, що всі політичні партії зобов'язані підтримувати одного з них. Отже, після виборів утворюються два конкретні табори: президентська більшість, до якої належать усі, хто агітував голосувати за обраного кандидата, та президентська меншість, що включає всіх прихильників кандидата, який програв на виборах (а інколи й тих, хто займав вичікувальну позицію).

Ці табори діють аж до наступних президентських виборів.

Зрозуміло, що глава держави має значну владу, але обмежені конституційні повноваження. Закони приймає не президент, а парламент. За діяльність уряду несе відповідальність не президент, а прем'єр-міністр.

Сила президента та його главенство зумовлені його політичною домінуючою роллю, оскільки його повноваження уможливають керування парламентською більшістю і главою уряду. Завдяки такій підтримці та субординації він може гарантувати виконання ними своїх повноважень відповідно до його волі, і саме в такий спосіб він демонструє свою вищість.

Звичайно, щоб вищість була дією, президентська більшість має заручитися підтримкою парламентської більшості. Якщо президентська більшість має більшість у Національній асамблеї, у неї немає жодних причин для підпорядкування президентові, підтримки призначеного ним прем'єр-міністра та схвалення обраних президентом законопроектів.

Ці два аспекти зрештою зводяться до одного: або президент обіймає пост глави держави за наявності узгодження парламентської і президентської більшості та може працювати (саме так було з Жаком Шираком у 1995 році), або новообраний президент стикається з ворожою більшістю у Національній асамблеї — у такому разі він може скористатися інструментом розпуску.

Розпуск Національної асамблеї (Сенат не підлягає розпуску, але, у свою чергу, він не має права відправити у відставку уряд або чинити тривалий опір ухваленню звичайних законодавчих актів) є, згідно зі статтею 12 Конституції

Франції, єдиною прерогативою президента. Він має реальне право на власний розсуд будь-коли прийняти рішення про розпуск (він не може розпустити парламент більше ніж раз на 13 місяців або за виключних обставин), причому не повинен пояснювати рішення, яке залежить від його волі (Президент лише розглядатиме три варіанти розпуску, але він має право їх не враховувати) та не потребує жодної контрасигнації.

Після президентських виборів у 1981 та 1988 роках президент Франсуа Міттеран мав справу з превалюючою президентською меншістю в Національній асамблеї. В обох випадках він розпустив парламент і звернувся до країни з проханням надати йому мандат на управління шляхом створення президентської більшості в парламенті. І двічі електорат забезпечив цю більшість, цілком усвідомлюючи, що саме в такий спосіб функціонує П'ята Республіка.

Виборча система для депутатів парламенту передбачає отримання прозорої більшості шляхом прямого загального голосування. Францію поділено на 577 виборчих округів, кожний з яких обирає депутата. Вибори відбуваються у два тури на мажоритарній основі. На відміну від виборів на мажоритарній основі в один тур (на користь двопартійної системи) або виборів на основі пропорційного представництва (на користь багатопартійної системи), сучасна виборча система уможливіє існування багатопартійної системи, але вимагає об'єднання партій у коаліцію для отримання переважної кількості місць у парламенті, оскільки кандидати без зовнішньої підтримки мають незначні шанси бути обраними.

Такі механізми сприяли утворенню двох головних об'єднань: правого (*RPR/UDF*) та лівого (*PS/PC*). Попри внутрішні проблеми, ці альянси мають величезне значення для всіх партій. Ті з них, що не мають бажання (*зелені*) або не спроможні (*ультраправі*) приєднатися до коаліції, практично не мають жодних шансів пройти до парламенту, незалежно від кількості отриманих голосів.

Таким чином, система є надзвичайно біполярною і дедалі ускладнюється проведенням другого туру президентських виборів, що змушує кожного зробити вибір щодо політичного табору та залишатися з ним. Саме другий тур нав'язує тривалість структури політичної панорами.

З цієї причини під час переобрання Національної асамблеї французи мають обмежений вибір (голосувати лише за одну коаліцію з двох), але він є ефективним, тому що безпосередньо громадяни вирішують, хто буде домінуючою силою в парламенті, а відтак і керуватиме країною.

Наразі це — головне. Виборча система ніколи не буде настільки досконалою, щоб забезпечити прозорість вибору електорату, але, хоч би там як, такий стан справ існує від початку П'ятої Республіки.

Інколи більшість була великою (1993 року), інколи — нечисленною (1967 року), часом вона складалася з однієї партії (у 1968 та 1981 роках) чи була представлена коаліцією (у 1962, 1973, 1978 роках). Інколи більшість мала доволі умовний характер (у 1988 році Соціалістична партія мала лише 17 місць

абсолютної більшості, але це не перешкоджало її правлячій ролі, навіть за відсутності підтримки Комуністичної партії).

У всіх без винятку випадках прозора більшість була наслідком голосування. Більше того, держава відповідає за те, що президентські та парламентські вибори підлягають детальному моніторингу з боку неупередженої і авторитетної Конституційної ради, яка контролює прозорість результатів і забезпечує їх захист у разі судових позовів з приводу нечесності.

Конфлікт більшостей був якраз результатом (ненавмисним і випадковим) цієї прозорості. У 1986 році вона вперше призвела до безпрецедентної ситуації під назвою „співіснування”.

Беручи до уваги, що президент обирається на 7 років, а депутати — на 5 років (якщо не буде розпуску парламенту), парламентські вибори відбуваються принаймні один раз під час каденції президента. Отже, одного дня він неминуче втратить свої повноваження і водночас — свою першість.

Шарль де Голль відмовився від цього сценарію. На його думку, президентська влада є необхідною, але легітимною лише за умови, що вона ґрунтується на довірі більшості населення до глави держави.

Відповідно він вважав, що у разі її зникнення (незалежно від обставин) президент не може залишатися при владі і мусить подати у відставку. Фактично, він так і зробив, гадаючи, що втратив підтримку нації після поразки на референдумі 27 квітня 1969 року.

Валері Жискар д’Естен був першим, хто діяв всупереч цій доктрині, перед парламентськими виборами 1978 року він стверджував, що залишиться на посту, навіть за умови перемоги опозиції. Проте вона не перемогла.

Франсуа Міттеран уперше опинився в цій безпрецедентній ситуації після поразки лівих на парламентських виборах 1986 року та вдруге — після нової поразки лівих у 1993 році. В обох випадках у нього залишалося два роки президентського терміну. І в обох випадках він вирішив залишитися на посту глави держави. Із втратою парламентської підтримки він водночас втратив владу над Національною асамблеєю та урядом. Внаслідок цього центр тяжіння було перенесено з Єлисейського палацу до готелю „Матіньон”. Отже, роль глави держави була звужена до повноважень, чітко визначених Конституцією, які не дозволяли йому й бути лідером нації та надалі очолювати державу — ці функції перейшли до прем’єр-міністра.

Франсуа Міттеран у 1986 році залишився Главою держави, сподіваючись бути переобраним два роки по тому, а в разі програшу на парламентських виборах він би був зобов’язаний негайно подати у відставку. Єдина причина його рішення залишитися Президентом у 1993 році, незважаючи на хворобу, — бажання бути першим Президентом Франції упродовж двох 7-річних термінів поспіль.

Може видатися, що безпрецедентна ситуація конфлікту більшостей ускладнила процес змін, але це зовсім не так. Насправді жодний табір не був захи-

кавлений в ініціюванні інституційної кризи і, відповідно, зниженні популярності, але прозорість вибору електорату повністю визначила легітимність влади: Президент, зазнавши поразки на загальних виборах, має право залишатися на посту лише за умови, що він буде триматися в тіні та додержуватися рішень народу Франції. Нова більшість мала абсолютну легітимність, і це надало їй можливості обрати бажаного Прем'єр-міністра (незважаючи на те, що Президент і досі відповідав за це призначення, але з політичного погляду йому залишилося лише підкоритися бажанню успішної більшості) та гарантувати надання керівнику уряду всіх необхідних повноважень.

Таким чином, у рамках цієї системи, що, зрештою, є варіацією змінної геометрії, усі елементи інституційної основи поєднуються або відокремлюються один від одного з метою сприяння змінам. Поєднання відбувається, коли право на розпуск парламенту уможливорює досягнення угоди більшістю, що заохочується існуючою виборчою системою, та домінуючою роллю президента як архітектора зміни.

Вони відокремлюються, оскільки збільшення кількості виборів (президентських та парламентських) має зворотний бік у вигляді прозорості рішень електорату, що чітко визначає терміни зміни, водночас сприяючи прискоренню та прозорості процесу.

Але всіх цих позитивних моментів може бути замало, якщо адміністративне середовище не встигає за інституційною основою.

6.2.2. Адміністративне середовище

Франція має тривалу адміністративну традицію. Вона не позбавлена певних недоліків (їх прояви спостерігаються доволі часто), що стосуються випадкової, але надмірної обтяжливості бюрократії. Однак це не виключає украй суттєвих переваг (зокрема, в період змін), які відіграють дуже позитивну роль в управлінні змінами. Це зумовлено чіткою концепцією ролі управління, існуванням належних процедур і наявністю спеціалізованих структур.

Чітка концепція ролі управління є традиційно успадкованою, але втіленою в законі. Вона ґрунтується на двох ключових принципах — субординації та нейтралітету.

Згідно з принципом субординації державні службовці зобов'язані підкорятися політичним органам влади, які мають конституційні повноваження щодо керування країною. Прем'єр-міністр є формальним керівником державної служби, всі члени уряду мають підпорядковану їм команду державних службовців у своїх департаментах.

Згідно з принципом нейтралітету державні службовці зобов'язані віддано підтримувати політики (незалежно від їх характеру) демократично обраних органів влади. Вони, як правило, мають утримуватися від публічного висловлення незгоди чи підтримки цих політик та повинні тримати при собі своє ставлення, висловлюючи його лише шляхом голосування.

У кожного міністра є свої персональні радники з адміністративних питань, які обіймають посаду та залишають її разом з ним; вони забезпечують належне втілення його політичної волі у практичній діяльності. Їх називають „його кабінетом”, який має певну незалежність, рівень якої залежить від волі міністра, в кінцевому рахунку лише міністр несе повну відповідальність за політичні успіхи та невдачі діяльності радників або дій, здійснених від його імені.

Члени уряду часто мають статус державного службовця. У цьому контексті робота на міністра може бути перспективною з точки зору кар’єрного зростання. Водночас такі службовці часто змушені стати членом певної партії, що в разі приходу до влади іншої партії обмежуватиме їх можливості щодо подальшої цікавої чи престижної посади.

Тож роль міністра та його Кабінету — вести та надихати, а роль адміністрації — реалізовувати політику в найкращий спосіб.

Саме підпорядкованість державних службовців унеможлиблює їх відповідальність за політику уряду. Відповідно вони мають гарантовані посади, яким не загрожує небезпека зміни влади. Гарантія зайнятості (яка втрачається лише у разі серйозних порушень) — доповнення та зворотний бік зобов’язань щодо підпорядкованості та нейтралітету.

Однак, є відносний виняток з цього правила. Йдеться про так звані „посади за призначенням уряду”. Відповідно до статті 13 Конституції та чинного законодавства призначення на певні посади здійснює Кабінет Міністрів за підписами Президента, Прем’єр-міністра та відповідного міністра. Це стосується найвищих державних службовців, переважно послів, префектів, керівників освітньої галузі та, що найважливіше, керівників центральних органів влади.

Вважається узвичаєною практикою, що уряд з метою реалізації політики призначає на всі вищезгадані посади державних службовців на власний розсуд. З цієї причини Кабінет Міністрів може звільнити будь-коли будь-кого з цих високопосадовців.

Норми зайнятості у державній службі визначають статус (категорія державного службовця, ранг та оплата праці) та посадові обов’язки (фактична посада). Отже, коди державний службовець йде, наприклад, з посади керівника органу центральної влади, він залишається державним службовцем, і уряд зобов’язаний запропонувати йому іншу посаду.

Поєднання цих двох чинників — свободи вибору уряду та гарантії зайнятості державного службовця забезпечує безперервність адміністративної діяльності, водночас надаючи їй мінімально необхідну гнучкість.

Будь-який новий уряд намагається призначити на найбільш чутливі посади державної служби своїх політичних симпатиків. Це є зрозумілим, легітимним і, до того ж, пояснює причину нових призначень після зміни влади.

Проте значний обсяг або швидкість таких призначень свідчить про надмірну політизацію вищих ешелонів державної служби.

Варто згадати і про специфічну ситуацію „співіснування”. Новий уряд не має права здійснювати будь-які призначення без погодження з Президентом, тобто без його підпису. З політичного погляду, Президент не може чинити перешкоди, відмовляючись ставити підпис, але він може використати свій підпис як умову досягнення згоди під час переговорів з урядом з метою гарантування належного ставлення влади до людей, у майбутньому яких Президент зацікавлений.

І дотепер численні керівники залишаються на посадах, попри зміни правлячої партії та уряду. Отже, всіх нових міністрів, призначених на посади, вітають досвідчені управлінці, готові слугувати їм та бути лояльними.

Відтак, можливість у вищих ешелонах державної служби змінювати те, що потребує змін, вочевидь сприяє полегшенню процесу змін, якому безперервне функціонування державної служби лише на користь.

Існування належних процедур забезпечує нормальне функціонування державного апарату від початку до кінця процесу зміни влади, незалежно від його тривалості. Це передбачає існування системи управління, спрямованої на забезпечення безперервності. Однак це не означає, що тільки з погляду права попередній уряд може видавати накази, доки його наступник не розпочав діяльності.

У Франції, як і в більшості європейських демократичних країн, ця вимога пояснюється характером вирішення щоденних справ. Не вдаючись до уточнення більш складних юридичних тонкощів, ця ідея зумовлена практикою, згідно з якою попередній уряд (що майже пішов у відставку чи готується це зробити) і надалі забезпечує щоденне управління країною та контроль за адміністративною діяльністю, але йому заборонено започатковувати будь-яку нову діяльність.

Може статися, що обставини поза межами контролю уряду вимагатимуть вжиття відповідних заходів, які виходять за рамки щоденних справ. Відтак, коли у 1981 році відбулася передача влади між політичними партіями після обрання Франсуа Міттерана Президентом (але до прийняття ним президентських повноважень і призначення П'єра Моруа Прем'єр-міністром), національна валюта (франк) зазнала обвалу водночас із відтоком капіталу. Попередній уряд встановив інформаційні контакти з представниками нової більшості та за їх згодою вжив необхідних заходів для захисту французького франка.

Незважаючи на 11 днів проміжку між другим туром президентських виборів та приходом до влади нового глави держави, негайного призначення прем'єр-міністра і розпуску Національної асамблеї, управління країною продовжувалося і в такий непростий період і не викликало жодних нарікань.

Процедури, однак, мають задовольняти всі політичні та практичні вимоги, що виникли внаслідок зміни влади.

На політичному рівні кожний член уряду має передати повноваження своєму наступнику. Це є символічною передачею влади, її першочергова мета —

інформування попередником нового члена уряду щодо ключових поточних програм або найбільш нагальних рішень.

Незважаючи на різні політичні погляди, в усіх галузях є питання національних інтересів, що потребують особливої уваги наступника, а в певних галузях — і обізнаності завдяки наданню конфіденційної інформації.

На практичному рівні потреби є більш прозаїчними, але не менш суттєвими. Необхідно дозволити членам попереднього уряду та їх помічникам упорядкувати документи. Прибрати папери суто політичного характеру (які вони мають право зберігати). Поточні документи адміністративного характеру слід привести в порядок і залишити для наступника. І насамкінець, решту документів і паперів треба відправити до національного архіву. Жодну із зазначених трьох дій не буде виконано належним чином, якщо це робити нашвидкуруч в останню хвилину.

Попри це, під час першого призначення на урядові посади збільшується плутанина під час передачі повноважень. Робота в уряді як така не має аналогів. Найстійкіший політик, найдосвідченіший парламентарій або найбільш поінформований керівник відкриває для себе світ, до якого не міг достатньою мірою підготувати його попередній досвід. У ньому панують свої суворі правила. Будь-яке рішення передбачає дотримання конкретних процедур, їх невиконання є незаконним. Видатки необхідно узгоджувати з бюджетом, який має певні обмеження. На додаток до цього, є практика і традиції, які хоч і не є обов'язковими, проте їх слід поважати.

За цих обставин залишити новий уряд або міністрів напризволяще означає, у найкращому випадку, повну залежність від керованих ними органів влади, у найгіршому — численні помилки і промахи та, відповідно, катастрофічний старт.

Ці причини пояснюють життєве значення не тільки для ключових дійових осіб, а також і для інтересів нації: нова влада під час своїх перших кроків потребує постійного супроводу.

Зокрема, новий уряд слід детально інформувати про такі елементарні речі, як штатна чисельність та розмір зарплати працівників, яких можна прийняти на роботу, послуги для членів уряду, питання щодо секретаріату уряду, але на більш „побутовому” рівні необхідно давати пояснення з питань процедур прийняття рішень, колективного уряду, делегування підпису тощо. У цьому плані значна підтримка надається з боку спеціалізованої структури щодо процесу змін.

Участь спеціалізованої структури. Такий підхід було започатковано у Франції як експеримент у 1930-х роках та інституціоналізовано 1946 року. Це загальний секретаріат уряду (ЗСУ), який має широкий спектр важливих обов'язків. Надання допомоги у процесі зміни влади є лише одним з них. Не дивно, що навички та досвід ЗСУ зумовили його ключову роль у подібних ситуаціях, яка одностайно вважається позитивною.

Спеціалізовану структуру очолює Генеральний секретар. Доречно зазначити, що нинішній керівник Секретаріату уряду є лише сьомим за більш як 50 років, з 1946 року.

Перший Генеральний секретар обіймав посаду упродовж існування Четвертої Республіки (1946—1958 роки), тобто він надавав підтримку 21 керівникові уряду. Третій Генеральний секретар (1964—1975 роки) допомагав трьом президентам та п'ятьом прем'єр-міністрам. Коли у 1981 році ліві прийшли до влади, Генеральний секретар не залишив своєї посади, протягом року виконуючи інші престижні обов'язки. Лише один раз, у 1986 році, Генеральний секретар, на жаль, був змушений піти з посади, коли інша політична партія прийшла до влади. Натомість його наступник, призначений правими, пережив повернення до влади лівих і, відтак, працював з трьома прем'єр-міністрами-соціалістами.

Достатньо сказати, що особи, які обіймають цю ключову посаду (згідно з регламентом вони мають бути присутніми на всіх засіданнях Кабінету), виконують свої обов'язки неупереджено, незалежно від власних поглядів, тому вони заслужили повагу і довіру вищого політичного керівництва всіх партій країни.

Загальний секретаріат уряду є дуже малочисельною структурою, що налічує загалом сотню працівників, але третина з них — представники найвищих трьох категорій французької державної служби (*“концептуальні функціонери”*). Як і генерального секретаря, їх перебування на посаді залежить від результатів виборів.

ЗСУ розташовано в Офісі прем'єр-міністра в готелі „Матіньон”. Секретаріат має три постійні обов'язки, кожен складається з численних завдань: організація роботи уряду, надання уряду консультацій з юридичних питань, управління всіма департаментами прем'єр-міністра. Кожне з цих зобов'язань має конкретні технічний та адміністративний аспекти. Політичний аспект діяльності ЗСУ — це відповідальність прем'єр-міністра та його Кабінету, з яким ЗСУ щоденно співпрацює. Конфлікти чи сварки щодо меж повноважень регулюються суворим кодексом діяльності. За необхідності ЗСУ готує список можливих альтернатив, розглядає правомірність рішень і, зрештою, забезпечує їх виконання, ніколи не коментуючи суть чи доречність політичного вибору, оскільки це є прерогативою уряду.

Ми зосереджуємо увагу саме на ролі ЗСУ в період зміни влади. Загальний секретаріат уряду фактично став справжнім гарантом безперервної діяльності уряду і, можна стверджувати, дискретним, але ефективним провідником нової владної команди загалом.

Для цього ЗСУ має використовувати певні навички. Вони розглядаються нижче, але далеко не всі мають однакове значення чи однакову цінність, варту наслідування, особливо якщо стосуються специфічних ознак французької системи. Дані навички наведено нижче у висхідному порядку залежно від їх значущості.

Як тільки сформовано уряд, необхідно запровадити положення щодо розподілу обов'язків та делегування повноважень. Накази про розподіл обов'язків визначають повноваження міністрів-керівників міністерств та державних секретарів без портфелів. Накази про делегування повноважень визначають компетенції підлеглих міністрів та державних секретарів при міністрах.

Усі накази готує загальний секретаріат уряду від імені Прем'єр-міністра. Оскільки вони часто-густо спричиняють суперечки (часом доволі дрібні) між членами кабінету, глава уряду та глава держави значною мірою використовують досвід та поради ЗСУ для вирішення спірних питань.

Наступне завдання ЗСУ — забезпечення нової команди міністрів певними життєво необхідними інструментами логістики. Окрім відповідальності за організацію щомісячної оплати праці членів уряду, ЗСУ забезпечує надання їм робочих приміщень (у разі нових міністрів або їх зміни), доступ до спеціальної телефонної мережі для вищого керівництва, інформування щодо узвичаєної практики, а для міністрів — забезпечення авто та водія.

Загальний секретаріат уряду інформує новопризначених урядовців стосовно належної кількості помічників, яких вони можуть призначати для створення власних служб, і надають їм необхідні для цього бланки рішень.

Але, передусім, ЗСУ грає справжню роль тренера для нових членів уряду, яка пов'язана з так званим „*Досьє роботи уряду*” (*Dossier du travail gouvernemental*) — посібником, що складається приблизно з 12 розділів на 30 сторінках (він систематично доповнюється), присвяченим правовим і практичним аспектам діяльності уряду. Навіть найменш досвідчені міністри чи помічники можуть знайти в ньому практичні відповіді доступною мовою на всі можливі питання. Посібник містить навіть розділ про організаційну структуру ЗСУ, з описом робочих обов'язків кожного працівника та необхідними номерами телефонів з метою забезпечення контактів і отримання відповіді у будь-який момент.

Насамкінець, окрім усіх практичних або формальних чинників (значення яких не варто недооцінювати), ЗСУ також надає консультації, поради та, у разі потреби, застереження упродовж періоду передачі влади.

ЗСУ — це інституційна пам'ять уряду, рекомендації ЗСУ завжди є корисними, і нові члени уряду дуже швидко переконуються в цьому. Поки фактичне прийняття рішень повністю знаходиться в їхніх руках, рішення будуть більш ефективними у разі завчасних консультацій із ЗСУ з питань дотримання законодавства, існуючих прецедентів та можливих результатів тощо. ЗСУ також може переконати новий уряд не розпочинати „полювання на відьом” у вищих ешелонах державної служби, оскільки це завжди є загрозою.

ЗСУ забезпечує дотримання урядових процедур, тому він виконує роль справжнього провідника під час їх першого запровадження. Плутанина через брак досвіду, приправлена ентузіазмом новобраних урядовців, спрямовується зусиллями ЗСУ, який, узгоджуючи існуючі формальні процедури, швидко

допомагає новому уряду призвичаїтися до традицій, що загалом відповідає потребам діяльності.

Подібна дисципліна жодним чином не впливає на політичну волю нового уряду, але дозволяє йому діяти результативніше.

Без втручання у політичну царину як таку ЗСУ, однак, є достатньо обізнаним у справах для привертання уваги прем'єр-міністра до того чи іншого аспекта управління політикою, не перебільшуючи власної ролі.

Наведемо відомий приклад з історії Франції, коли у 1981 році, після 21 року перебування в опозиції, ліві прийшли до влади. Президент оголосив про намір розпустити Національну асамблею. Не встиг новий Прем'єр-міністр П'єр Моруа прибути до готелю „Матіньон”, як для знайомства з ним прийшов Генеральний секретар і приніс дві книги для підписів. Він пояснив, що „зрозумівши” про розпуск, він узяв на себе сміливість скласти відповідний текст (щодо розпуску). Проте, оскільки було лише два можливі періоди виборів (короткий та довгий), згідно з Конституцією та з метою сприяння вимогам щодо проведення виборів, то, враховуючи політичний характер вибору, ЗСУ підготував два варіанти для того, щоб Президент і Прем'єр-міністр могли прийняти рішення, досконально знаючи суть справи.

Якби Генеральний секретар ЗСУ в такий спонтанний спосіб не привернув уваги глави уряду, через мить було б запізно (вибрати короткий варіант), і новообрані урядовці були б позбавлені важливого вибору.

Загалом ЗСУ зосереджується, так би мовити, на своїй технічно-правовій-інституційній ролі. Його незмінно дискретні та часто вирішальні рекомендації залишають політику право власного вибору, але завжди надають пояснення щодо способу виконання в умовах, що є технічно адекватними, юридично обґрунтованими та такими, що відповідають духу і букві Конституції.

Це дослідження висвітлює життєво важливу та корисну роль загального секретаріату уряду у Франції. Ми не прагнули презентувати його як зразкову модель, яка за визначенням є кращою, ніж інші. У багатьох країнах існує подібна структура, і кожна з країн може організувати її на власний розсуд. Однак неможливо переоцінити важливість характерних постійних ознак такої інституції, а саме: нейтралітет, стабільність, доступність.

Нейтралітет гарантує довіру та стабільність. Стабільність забезпечує довід і доступність. Доступність зумовлює ефективність. Саме поєднання всіх цих складових робить потужний внесок у процес контрольованості, раціоналізації та скорочення періоду зміни влади, іншими словами — у процес управління змінами.

ПРО ПРОГРАМУ SIGMA

Програма Sigma — Підтримка вдосконалення врядування та менеджменту — є спільною ініціативою ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку) та Європейського Союзу, за переважної фінансової підтримки ЄС.

Програма була розпочата у 1992 році для підтримки зусиль щодо реформи державного управління 5 країн Центральної та Східної Європи. З того часу Sigma розширила свою діяльність у зв'язку з процесами розширення ЄС, а також стабілізації та асоційованого членства.

Підтримка Sigma включає:

- оцінювання поступу реформ і визначення пріоритетів відносно стандартів, що відображають належну європейську практику та чинне законодавство ЄС (the *acquis communautaire*);
- надання підтримки у процесі інституційного розвитку та запровадження правових основ;
- сприяння в отриманні фінансової підтримки ЄС та інших донорів шляхом надання допомоги у розробці проектів, забезпеченні передумов та реалізації планів дій.

У 2007 році Sigma співпрацює з:

- **двома новими членами Європейського Союзу** — Болгарією та Румунією;
- **трьома країнами — кандидатами на вступ до ЄС** — Хорватією, колишньою югославською республікою Македонією та Туреччиною;
- **потенційними кандидатами — західнобалканськими країнами** — Албанією, Боснією та Герцеговиною (держава, федерація хорватів та боснійців, та Республіка боснійських сербів), Чорногорією, Сербією та Косово (що з червня 1999 управляється Тимчасовою Адміністративною Місією ООН в Косово — UNMIK);
- **Україною** (діяльність фінансується окремими грантами Швецією та Великою Британією).

Програма Sigma підтримує зусилля партнерських країн у реформуванні таких галузей:

- розроблення та реалізація програм реформування;
- зовнішній аудит;
- фінансовий контроль;

- правова та адміністративна система, державна служба та правосуддя;
- спроможність до вироблення політики та координації;
- державне управління видатками, система державної доброчесності;
- державні закупівлі;
- регуляторна політика.

З детальнішою інформацією стосовно програми Sigma можна ознайомитися на веб-сторінці: <http://www.sigmaweb.org>

Авторське право ОЕСР, 2007

Заявку на дозвіл передруку або перекладу усього матеріалу чи його частини просимо надсилати на адресу:
Head of Publications Service, OECD,
2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Серія „Бібліотека молодого державного службовця”

Навчальне видання

Sigma/OECD

**СЕКРЕТАРІАТ УРЯДУ:
координація державної політики та управління
змінами персонального складу Кабінету**

Для програми Sigma матеріали готували:

БЕН-ГЕРА Міхал, КІЛЬМІНСЬКИЙ Збігнєв, РИДЛЕВСЬКИЙ Гжегож,
ЕГАРДТ Пітер, ВОЛЬФ Адам, Д'ОМБРЕН Ніколас, КАРКАССОН Гі

Українською мовою

Переклад за виданнями:

Sigma Paper No. 35: Co-ordination at the Centre of Government:
The Functions and Organisation of the Government Office (Sigma OECD, 2004)

Sigma Paper No. 22: Management Challenges at the Centre of Government:
Coalition Situations and Government Transitions (Sigma OECD, 1998)

Видання здійснене коштом Державного бюджету України

Переклад: Леся Суюва-Ільченко, Ольга Шаленко
Відповідальний за випуск Віталій Баєв
Випусковий редактор Фаїна Козирєва
Редактори: Жанна Маркус, Іванна Ібрагімова
Створення оригінал-макета Олександр Ремез

Здано в набір 10.03.08. Підписано до друку 27.11.08.
Формат 60x84/16. Друк офсетний. Папір офсетний. Гарнітура Леттеріка.
Ум. друк. арк. 8,37. Обл.-вид. арк. 9,22. Тираж 1000. Зам. №

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу
при Головному управлінні державної служби України
вул. Прорізна, 15, м. Київ, 01601, Україна
тел.: (044) 278-3650, факс: (044) 278-3622
<http://www.center.gov.ua>; e-mail: center@center.gov.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3280 від 17.09.08

Виготівник ТОВ „Оптиміст Комунікейшинз”
вул. Рейтарська, 35-А, м. Київ, 01037, Україна
тел.: (044) 501-01-87
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК 3118 від 25.02.08