

Микола Волгов

БАГАТОРІВНЕВІ ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ТА ТРЕНД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ У СУЧАСНОМУ АНГЛОМОВНОМУ НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ

У статті зроблено огляд сучасних аналітичних моделей дослідження системи взаємодії центральних та локальних організацій багаторівневих політичних партій. Увагу приділено поглядам на цю проблему таких вчених, як П. ван Хаутен, Л.Торлєксон та Дж.Хопкін.

Ключові слова: багаторівнева політична партія, децентралізація, Дж.Хопкін, Л.Торлєксон, П. ван Хаутен, партійна організація.

Mykola Volhov. Multi-level Party and the trend of the decentralization: theoretical aspect in modern English academic discourse. The paper overviews the modern analytical models of researching the system of the relationships between the central and local organization in the multi-level party. The attention is given to the viewpoints on this problem of the such scholars like P.van Houten, L.Thorlakson and J.Hopkin.

Keywords: decentralization, J.Hopkin, L.Thorlakson, multi-level party, party organization, P.van Houten.

Стратархіальні політичні партії є одночасно активними на різних територіальних рівнях. Крім національного рівня, як правило, більшість з них працюють на одному або декількох субнаціональних рівнях, а також в рамках наднаціональних структур. Ці політичні реалії призвели до виникнення та подальшого розвитку у сучасній англomовній науковій літературі концепту «багаторівнева партія» (multi-level party/MLP). Д.Мун (David S. Moon) та О.Бретберг (Oivind Bratberg) наводять наступне її визначення – це «партійна організація з множинними лініями підзвітності та розділенням повноважень між відносно автономними підрозділами

на суб- та наднаціональних рівнях» [1; с.54]. З цієї дефініції ми можемо побачити, що вчені чітко вказують на специфіку цієї структури, яка полягає в особливостях внутріпартійного розподілу влади та повноважень.

На думку Р.К.Карти, регіоналізація передбачає ослаблення національних партійних ієрархій на користь більш гнучкої структури, де місцеві еліти можуть адаптувати організаційну конфігурацію та меседжі до потреб локальних виборців [2]. Особливо часто таку диверсифікацію можна спостерігати там, де присутня конкуренція з боку етнорегіональних партій [3]. Як наслідок, ці можливості політичної дивергенції можуть ставити під сумнів претензії центрального офісу партії на загальну узгодженість та керованість структурою на національному рівні [4], і, більш того, заохочувати сепаратний розвиток та інтереси окремих регіональних відділень [5].

П. ван Хаутен розглядає ці особливості партійного функціонування з позицій процесу делегування повноважень, приділяючи основну увагу взаємодії головного офісу та партійних структур на регіональному рівні [6]. Тобто, основу цього підходу складає вивчення взаємовідносин двох акторів чи груп акторів: принципала та агента, де принципал дозволяє агенту здійснювати ту діяльність, котра може принести користь принципалу, але для самостійного ведення якої у нього не вистачає ресурсів – часу, досвіду, інформації тощо. Адаптація цього підходу до проблеми політичних партій за П. ван Хаутеном полягає у тому, що лідери національної партії можуть розглядатися як принципали, а регіональні підрозділи – як агенти [6; с.139].

Вчений виокремлює декілька можливих зисків для національної партії у тому, що вона матиме регіональні відділення з автономією від центрального офісу. По-перше, регіональне відділення може мати більш повну інформацію і знання про те, як мобілізувати виборців на місцях і як донести партійні меседжі до електорату. І, по-друге, регіональні відділення можуть мати більший рівень довіри виборців у регіоні, ніж національна партія загалом. Отже, на думку П. ван Хаутена, можна очікувати, що обсяг і тип повноважень, делегованих регіональному відділенню, змінюється в залежності від потреби центрального офісу на регіональному рівні у інформації, компетенції, довірі [6; с.141].

Центральне керівництво хоче якомога більше контролювати осередки, але існує і необхідність надати їм значні повноваження та самостійність з метою отримання обумовлених цим вигод. Ця дилема стає стрижневою для усієї моделі відносин делегування, адже внаслідок таких стосунків спостерігаються не лише здобутки, а й витрати. Дослідник вказує на три можливі причини цих витрат: прихована інформація, приховані дії і конфлікти інтересів.

«Прихована інформація відноситься до конфіденційної інформації, що має у своєму розпорядженні агент щодо наслідків або причин конкретних дій» [6; с.143]. Хоча така інформація, в першу чергу, може бути причиною для делегування повноважень цим агентам, це також означає, що важко розрізнити, чи слугує вона інтересам принципала, чи власній вигоді агента. П. ван Хаутен зазначає, що приховані дії можуть бути більш значною проблемою ніж попередня. Цей феномен з'являється, коли принципал не може адекватно оцінити вплив дії агента на результат політичних практик. Чим шкодить власним інтересам через звільнення ефективних функціонерів або підтримку неефективних.

Конфлікт інтересів представляється найбільш визначним джерелом витрат у відносинах делегування. Сутність цієї проблеми полягає у тому, що головний офіс партії в першу чергу піклується про результати на національних виборах, чому сприятиме уніфікована для всієї країни партійна програма. Коригуючи її на користь специфічних потреб певних регіонів, особливо тих, що існують у відмінному від загальнонаціонального політичному контексті, можливо досягти певного збільшення показників електоральної підтримки серед виборців, що мешкають там. Але це може коштувати голосів в інших регіонах, де виборці можуть бути невдоволені такою «унікальністю».

Інший вимір конфлікту інтересів, на думку дослідника, може стосуватися керівних позицій в партії. Їх масштаб та інтенсивність залежить від моделі, за якою будується кар'єра в партії. Якщо партійні еліти часто переміщуються між рівнями партії (національним, регіональним і наднаціональним), то конфлікти інтересів у першому вимірі (щодо виборчих стратегій на різних рівнях) будуть менш масштабні, а конфлікти щодо керівних посад більш гострими. А у випадку, коли рівень мобільності еліт низький, то

співвідношення конфліктів виглядає зворотно пропорційним попередньому випадку.

Відносини делегування повноважень не передбачають відмову від використання певних механізмів контролю агентів з боку принципала: підбір і скринінг агентів, угоди та санкції на основі звітності і моніторингу, а також інституційні стримування.

Очевидним механізмом відбору агентів є відбір лідерів регіональних підрозділів. Відбір кандидатів для участі у виборах (особливо національних) також може бути потенційним механізмом контролю, який характеризується різноманітністю характерів процедур, які залежать від партійної традиції, нормативних документів, політичної культури тощо. П. ван Хаутен припускає існування більш неформальних способів впливу на ці процеси. Наприклад, публічну або таємну підтримку конкретних кандидатів [6; с.146].

Використання контрактів є ще одним механізмом контролю. «У цьому контексті, поняття «контракт» використовується в широкому сенсі і стосується формальних і неформальних конвенцій та правил, регламентуючих поведінку агента» [6; с.146]. Також це можуть бути певні принципи поведінки у публічній сфері, такі як уникання критики рішень та дій головного партійного офісу з боку місцевих структур, особливо це стає важливим у країнах, де регіональні відділення відіграють значну роль у формуванні загальнонаціональної партійної політики.

Санкції щодо агента, що діє проти інтересів принципала, представляють третій тип можливих механізмів контролю [6; с.147]. Це вимагає моніторингу та звітності про діяльність агента. І більш важливим у цьому питанні стають не формально-бюрократичні звіти про активність підрозділів, а безпосередній нагляд з боку членів партії, засобів масової інформації і виборців.

Останній різновид можливих механізмів контролю агентів включає інституційні стримування [6; с.147]. Це стосується такого організаційного дизайну партії, де кілька органів несуть відповідальність і конкурують один з одним за вплив на прийняття рішення або вироблення партійної політики. Він може бути менш актуальним для ієрархічних моделей, але там, де кілька партійних органів працюють на різних рівнях і мають можливість взаємного

балансу та стримування, боротьба за вирішальний вплив на те чи інше рішення стає більш важливою та гострою.

Свій погляд на проблему організації та систему взаємовідносин у багаторівневій партії запропонувала Лори Торлексон (Logi Thorlakson). Вона емпірично виокремила три аспекти, що визначають характер такої структури: ступінь формального зв'язку між національним та субнаціональним рівнями – «вертикальна інтеграція», ступінь фактичного контролю національного рівня над субнаціональними партійними організаціями – «вплив», і простір для самостійних дій цих субнаціональних організацій – «автономія» [7].

За своєю сутністю вертикальна інтеграція є наслідком формальних організаційних зв'язків, таких як членство в партії, механізм розподілу фінансування та система управління. Адже, коли ці зв'язки існують, партія інтегрована та спостерігається взаємозалежність між різними рівнями партійної структури, і, відповідно, навпаки.

Таким чином, партії класифікуються вченою як інтегровані, якщо національний і субнаціональний рівні мають загальну управлінську та єдину членську структури. Якщо партії мають організаційні одиниці і беруть участь у політичному житті на національному та субнаціональному рівнях, але не мають ані загального керівництва, ані членської структури, то вони класифікуються як неінтегровані. «Усічені» партії, ті які діють лише на одному з рівнів, на думку вченої, за визначенням не можуть бути інтегрованими [7; с.161].

Вплив відноситься до того виміру, в якому субнаціональна партійна організація виявляється більш або менш важливою силою в національній структурі. І вплив тоді значніший, коли її інституціональні інтереси представлені на рівні керівних органів національного рівня саме лідерами локальних партійних організацій. Високий рівень впливу субнаціональних організацій породжує те, що іноді описується як «конфедеративна» партійна структура, де баланс партійної влади розподілений серед субнаціональних організацій. Так, високий ступінь впливу характеризується станом, коли виконавчі органи партії складаються переважно з представників субнаціональних організацій; помірний – якщо

місцеве представництво здійснюється через функціональні групи або регіональні об'єднання місцевих партійних організацій; і, на-решті, слабкий, якщо регіональні представники становлять меншість [7; с.162].

Автономія служить виміром «свободи субнаціонального рівня партії вести справи без втручання з боку національних партійних структур» [7; с.162]. Усічені та неінтегровані регіональні організації є автономними за визначенням, але в інтегрованих партіях рівень автономії може варіюватися, в залежності від ступеня контролю головного офісу таких питань, як дисципліна, політика, вибори, внутрішня організація, висування кандидатів та вибори керівників [7; с.162]. Повна автономія, як вказує Л.Торлексон, спостерігається у «розколотих партіях» [15; с.162] (*split parties*), де субнаціональні організації існують окремо і паралельно з організаційними підрозділами національної партії. Однак, як зазначає вчена, основним гарантом збереження автономії партійних організацій у багаторівневій політичній партії є незалежні від центрального керівництва медіаторські органи [7; с.162].

Великобританський політолог Джонатан Хопкін (Jonathan Hopkin) запропонував аналітичну модель дослідження того, як напруженість між центром і периферією та інституційні реформи впливають на організаційні параметри загальнонаціональних партій (*statewide parties*) у контексті тренду до «денационалізації» електоральної політики. Під цим терміном вчений розуміє процес, завдяки якому національна арена політики стає все менш значущою для партійної боротьби.

На думку Дж.Хопкіна, однією з перших площин, де може бути утворена напруженість між центром і периферією, є процес політичного рекрутингу взагалі, та висування кандидатів зокрема [8; с.230].

Цей конфлікт, головним чином, виникає навколо формального процесу відбору та ратифікації кандидатур, який регіональні еліти намагатимуться «вирвати» з-під контролю центрального рівня. Однак сам процес боротьби за голоси та праймеріз, може стати ареною, на якій буде розгорнуте протистояння. Адже регіональні лідери будуть використовувати ці процеси для акумуляції локальної підтримки проти централізації влади. Більш відкрита процедура

висування перешкоджає спробам центрального керівництва нав'язувати кандидатів проти волі регіональних організацій, оскільки регіональні еліти мають потенціал для мобілізації опозиції через виборчий процес.

Другою важливою ареною конфлікту, за Дж.Хопкіном, є рекрутинг та кар'єра непарламентських партійних еліт [8; с.231]. Однією з особливостей виникнення «картельних партій» [9] є використання центральних ресурсів та фінансування для зміцнення партійних організацій, а також їх апаратів та «територіальних бюрократій» [8; с.231] – участь у яких не обов'язково передбачає обрання на державні посади. Ці бюрократи мають власні корпоративні інтереси, а їх розвиток спрямований на централізацію структури. «Блокування децентралізаційних процесів може бути важливою частиною стратегії професійного виживання цих бюрократів» [8; с.231].

Іншою площиною для утворення внутрішніх конфліктів є вимір електоральної активності. Потенціал для виникнення центр-периферійної напруженості тісно пов'язаний з рівнем націоналізації чи денаціоналізації у виборчих змаганнях. Відповідно до того, як виборці схильні бачити себе учасниками «загальнонаціональної електоральної події» [8; с.231], голосуючи за місцевих кандидатів як «представників» (*лапки Дж.Хопкіна – М.В.*) партійних лідерів національного рівня, місцева партійна організація буде мати слабкі можливості для перерозподілу внутріпартійного впливу на свою користь. У цьому випадку контроль над такими питаннями, як стратегія кампанії, партійний дискурс та програмні пропозиції, буде зосереджений переважно в руках центрального керівництва, що не дозволить регіональним партійним елітам розробити та запровадити диференційовану стратегію.

Регіональні еліти можуть чинити тиск на національних лідерів в інший спосіб. Через присутність у лавах локальної організації популярних або навіть харизматичних регіональних політичних діячів з особистими прихильниками (можливо клієнтелістського типу), які мають набагато більше можливостей для мобілізації підтримки, ніж будь-який «делегат» (*лапки Дж.Хопкіна – М.В.*) центрального керівництва. У такому випадку, національні лідери не мають іншого вибору, окрім як вести переговори з такими фігу-

рами, бо останні мають дуже високі шанси на перемогу у конфлікті, апелюючи до своєї електоральної бази.

Третьою площиною, де в політичній партії утворюються вертикальні внутрішні конфлікти, Дж.Хопкін вважає державну службу. «Партійна активність в органах виконавчої влади та легіслатурах втягує їх у різні дилеми, що стосуються внутрішнього балансу між національним і регіональним керівництвом партії» [8; с.234].

Незалежно від того, на якому інституціональному рівні партія виконує свою владну функцію, територіальне питання одразу ж виникає, як тільки її представники обираються до національного парламенту, де повинні бути утворені певні парламентські групи та фракції. Так само внутрішні конфлікти між регіональними та національними елітами можуть загрожувати парламентській дисципліні, незалежно від того, існуватимуть чи ні ці окремі групи. Звичайно, чим більше регіональної автономії у відборі кандидатів та стратегії виборчої кампанії, тим більше ризиків для парламентської згуртованості на національному рівні, якщо не буде заздалегідь визначений відповідний режим управління парламентською фракцією.

Одним з основних питань є координація дій органів виконавчої та представницької влади на регіональному та національному рівнях. У цьому випадку дуже чутливою проблемою стає питання узгодження коаліційних стратегій. Адже партії можуть зіткнутися з незручною ситуацією, коли на одному рівні вони співпрацюють у межах коаліцій, і виступають супротивниками на іншому.

Таким чином, децентралізаційний тренд у партійному бутті проявляється у вигляді формування або трансформації сучасних структур у «багаторівневі політичні партії», організація та система взаємодії підрозділів всередині яких задовольняє вимоги до можливості продуктивного функціонування на різних адміністративно-територіальних рівнях. Сучасними англомовними партологами було запропоновано декілька аналітичних моделей щодо вивчення організаційно-структурних аспектів діяльності таких партій.

П. ван Хаутен пропонує розглядати це питання через модель відносин «принципал – агент». Де у якості першого виступає цен-

тральний офіс партії, а роль агента виконує субнаціональний підрозділ. У якості переваг такої організації партійної структури вчений наводить можливість використання знань «агентів» про регіональну специфіку, виборців, ефективність інструментарію та більший рівень довіри виборців до них у конкретному регіоні. Але існують і «витрати» у вигляді прихованої з боку «агентів» інформації, дій та конфліктів інтересів. Відповідно, це призводить до застосування певних механізмів контролю: підбір агентів, угоди та санкції, а також, взаємні інституційні стримування.

Л.Торлексон, запропонувала три характеристики, що, на її думку, визначають характер багаторівневої партії. Перший – «вертикальна інтеграція» – ступінь формального зв'язку. Другий – «вплив» – ступінь фактичного контролю головного офісу над субнаціональними партійними організаціями. Третій – «автономія» – простір для самостійних дій регіональних юнітів.

Дж.Хопкін виходить з позиції, що на організаційні параметри загальнонаціональних партій впливають напруженість у стосунках між центром і периферією, а також інституційні реформи. Відповідно, його модель аналізу будується на дослідженні «площин», де породжуються конфлікти. У якості таких він визначає рекрутинг та висування кандидатів; електоральну активність та ступінь націоналізації чи денационалізації менеджменту виборчої кампанії; партійне представництво у органах державної влади та легіслатур на різних рівнях і забезпечення балансу інтересів відповідних функціонерів.

1. Moon D. S., Bratberg Ø. Conceptualising the multi-level party: two complementary approaches //Politics. – 2010. – Т. 30. – №. 1. – С. 52-60.

2. Carty R. K. Parties as Franchise Systems The Stratarchical Organizational Imperative //Party Politics. – 2004. – Т. 10. – №. 1. – С. 5-24.

3. Hough D., Jeffery C. An introduction to multi-level electoral competition //Devolution and Electoral Politics. – 2006. – С. 2-13.

4. Laffin M., Shaw E. British devolution and the Labour Party: how a national party adapts to devolution //The British Journal of Politics & International Relations. – 2007. – Т. 9. – №. 1. – С. 55-72.

5. Stolz K. Moving up, moving down: Political careers across territorial levels //European Journal of Political Research. – 2003. – Т. 42. – №. 2. – С. 223-248.

6. Van Houten P. Multi-Level Relations in Political Parties A Delegation Approach //Party Politics. – 2009. – Т. 15. – №. 2. – С. 137-156.

7. Thorlakson L. Patterns of party integration, influence and autonomy in seven federations //Party Politics. – 2009. – Т. 15. – №. 2. – С. 157-177.

8. Hopkin J. Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational Adaptation A Framework for Analysis //European Urban and Regional Studies. – 2003. – Т. 10. – №. 3. – С. 227-237.

9. Katz R. S., Mair P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy The Emergence of the Cartel Party //Party politics. – 1995. – Т. 1. – №. 1. – С. 5-28.