

УДК 342.8

Політичні партії як суб'єкти процесу політичного управління

Іван Тімкін,

кандидат історичних наук,
доцент кафедри соціології і соціальних технологій
Національного авіаційного університету

Наталія Новикова,

старший викладач
кафедри соціології і соціальних технологій
Національного авіаційного університету

В умовах перманентної політичної кризи в Україні набуває все більшого значення проблема удосконалення механізму політичного управління. Автори ставлять за мету привернути увагу дослідників до теоретичного обґрунтування ролі політичних партій як суб'єктів процесу політичного управління, від ефективності якого значно залежить стабільність суспільства.

Ключові слова: політичне управління, суб'єкти політичного управління.

Under the conditions of permanent political crisis in Ukraine the problem of improving the mechanism of political management acquires great value. The authors try to attract researchers' attention to theoretical ground of the role of political parties as the subjects of the process of political management on efficiency of which the stability in society depends much.

Keywords: political management, subjects of political management.

Фундаментальні трансформації в українському суспільстві, зміна цінностей та орієнтирів державно-правового й соціального розвитку країни, формування нового типу політичної культури і нових видів політичних відносин змушують сучасних дослідників звертати пильну увагу на процеси, що відбуваються в системі політичного управління. Певні

аспекти політичного управління розглядаються у наукових розробках таких, зокрема, авторів, як Ф. Рудич, В. Тертичка, М. Михальченко, С. Рябов, П. Шляхтун, Ф. Кирилюк, Л. Губерський, І. Дзюбо. З середини 1990-х років почали видаватися праці, в яких аналізується феномен державного управління як невід'ємний елемент більш широкої підсистеми соціального управління, яким є політичне управління. Це, зокрема, фахові розробки таких авторів, як В. Бакуменко [1], Л. Гордієнко [5], Н. Нижник, О. Машков [8]. Проблематика політичного управління, а також окремі його аспекти розглядаються у навчальному посібнику „Політичне управління” (2001 р.). Комплексний аналіз системи політичного управління в Україні, її сучасного стану та подальших перспектив розвитку в контексті демократизації держави і суспільства застосовується у монографії І. Гладуняка „Розвиток системи політичного управління в сучасній Україні” [4].

В сучасній політичній науці доволі часто вживаються такі близькі за значенням, але не тотожні поняття, як „політичне управління” і „державне управління”. Відтак маємо з'ясувати зміст цих термінів та визначити роль політичних партій у процесі функціонування і розвитку політичної системи.

Феномен державного управління в межах політичної науки розглядається переважно в контексті ширшого поняття, а саме „соціального управління”. Тобто державне управління, його форми, методи, принципи, характер завжди зумовлюються специфікою суспільного розвитку. Тим часом, державне управління як різновид соціального управління має власну специфіку, що дає змогу виокремити його зпоміж інших видів соціального управління.

Найчастіше серед визначальних властивостей державного управління називають його підзаконний характер та владно-розпорядчу форму, в яких набуває свого матеріалізованого вияву державна влада. Зокрема, як пише В. Цветков, „...державне управління – підзаконна діяльність, хоча й володіє виконавчо-розпорядчими повноваженнями” [14, с. 133].

Існує ціла низка дефініцій державного управління, які характеризують його саме як діяльність, суб'єктами котрої є органи державної влади [9, с. 124]. Доволі часто в сучасній політико-правовій науці зміст поняття державного управління асоціюється навіть не з діяльністю органів державної влади в цілому, а винятково з функціонуванням лише однієї гілки державної влади, а саме виконавчої. Такої точки зору дотримується, зокрема, Д. Овсянко [9].

В сучасній науці усталеним є спосіб розуміння державного управління, який впливає з наявності вихідного зв'язку між державним управлінням і політичною владою. Однак, застосовуючи такі поняття, як „державна влада” і „політична влада”, чи можна вважати їх тотожними? Зрозуміло, що поняття політичної влади ширше, ніж поняття державної влади, отже й „політичне управління” буде ширшим за змістом, аніж „державне

управління”. Політичне управління за своїм змістом пов’язане з основними рівнями функціонування політичної системи.

Характеристика процесу політичного управління передбачає визначення суб’єктів політичного управління, його рівнів, видів і напрямів реалізації партійної політики. Отож розглянемо ці складові.

Суб’єктами політичного управління можуть бути як інститути держави, так і структури громадянського суспільства, оскільки вони є базовими елементами, що конституюють політичну систему. Водночас, визначаючи коло суб’єктів політичного управління, необхідно зробити одне принципове зауваження методологічного характеру. Справа в тому, що в ході аналізу політичних систем у науці права подекуди робиться спроба витлумачити політичну владу як похідну від державної влади. Помилковість такого підходу очевидна. По-перше, політична влада не може тлумачитись як похідна від політичної влади держави, оскільки не держава конституює суспільство, а навпаки – сама держава конституюється як складний суспільний інститут. По-друге, політична система в цілому формується не згори (коли від одного домінуючого елемента походить решта елементів), а знизу. Тобто сам факт існування політичної системи передбачає наявність двох вихідних елементів – громадянського суспільства і держави, які вступають у взаємодію. І лише внаслідок цієї взаємодії утворюється певна політична система з характерними для неї властивостями. По-третє, на рівні громадянського суспільства існує багато елементів, влада яких, маючи політичний характер, все ж у жодному випадку не може тлумачитись як така, що делегована державою чи її органами. Наприклад, політичні партії, маючи політичну владу, отримують її не від держави, а саме від суспільства (громадян, конкретних соціальних груп тощо). Отже політична влада існує на суспільному рівні і не є похідною від державної влади.

В процесі політичного управління відбувається саме налагодження та реалізація взаємодії між елементами політичної системи. У структурному плані це означає, що в реальності існує цілий ряд видів політичного управління. Серед них, крім державного управління, можна назвати: партійне управління (його суб’єктами є політичні партії, їх члени і прихильники), громадське управління (його суб’єктами є різні громадські організації), муніципальне управління (його суб’єкти — місцеві громади, а також органи муніципальної влади).

Дослідження політичного управління може здійснюватися в межах окремих його суб’єктів („мікрорівень” політичного управління) і на рівні політичної системи в цілому („макрорівень” політичного управління). Перший вид політичного управління розглядається як циркуляція політичної влади в межах того чи іншого елемента політичної системи чи на рівні її однотипних елементів (наприклад, коли йдеться про укладання певних політичних угод між двома чи більше політичними партіями).

Що стосується функціонування якоїсь конкретної політичної партії, то в її межах утворюються специфічні політичні зв'язки між її керівними органами і рядовими членами, між центральними та місцевими організаціями. Значна частина цих відносин має політичний характер і супроводжується здійсненням владного впливу в тій чи іншій формі. Зокрема, керівні органи політичної партії можуть ухвалювати рішення про позбавлення окремих партійців членства в партії. На з'їзді партії може бути прийнято рішення про її участь у виборах.

Макрополітичне управління передбачає виявлення та спрямування політичних процесів на рівні різних елементів політичної системи, що представляють як її державну, так і суспільну складову. Тобто макрополітичне управління завжди постає у формі взаємодії держави і громадянського суспільства або ж їх окремих елементів.

Політичні партії є своєрідним „серединним медіатором”, що дає змогу безпосередньо взаємодіяти громадянському суспільству з державою.

Формуючись у середовищі громадянського суспільства, політичні партії мають на меті інтеграцію до структур державної влади (насамперед законодавчої її гілки) та вплив на реалізацію як державної політики, так і політичного управління в цілому. Тому зрозуміло, що саме до цього виду політичного управління можна віднести й такий його різновид, як державне управління. Маємо на увазі те, що у взаємодії громадянського суспільства і держави спостерігаються не лише виконавчо-розпорядчі дії органів державної влади, а й процес первинного узгодження політичних інтересів та настанов держави з інтересами громадянського суспільства. Від ефективності механізму політичного управління залежить рівень стабільності та характер політичної системи в цілому.

Специфіка макрополітичного управління дає змогу максимально чітко визначити характер політичної системи, оскільки за суттєвого дисбалансу на цьому рівні (коли превалує винятково державна влада, або ж коли вона, навпаки, стає інструментом у боротьбі чи протистоянні окремих політичних груп та еліт) завжди спостерігається відхилення від принципів демократії у бік посилення кланового впливу на політику й підвищення рівня некерованості держави, або ж у бік наростання авторитарних тенденцій у процесі циркуляції та поділу політичної влади.

Щодо стосується політичного управління (партійне, громадське, муніципальне), то вони відображені та закріплені на нормативно-правовому рівні.

Якщо аналізувати діяльність політичних партій, то можна помітити принаймні два напрями, в яких може реалізуватись партійна політична влада. З одного боку, це зовнішнє партійне політичне управління, а з іншого – внутрішнє партійне політичне управління.

Внутрішнє партійне політичне управління (процедури, права та повноваження) визначається статутами партій. Цей напрям реалізації політичної влади політичних партій докладно досліджено

М. Острогорським та Д. Александровим. Що стосується зовнішнього партійного політичного управління, то воно тлумачиться як здатність двох чи більше політичних партій реалізовувати політичну владу та впливати на процеси, які відбуваються в суспільстві. Фактично з цих позицій роль політичних партій у процесі політичного управління характеризує К. Гаджієв, який зазначає, що однією з найважливіших функцій політичних партій є кристалізація інтересів різних суспільних груп та їх узгодження із загальним процесом розробки та реалізації державної політики [2, с. 172]. Такої ж думки дотримується і А. Пую [11, с. 92].

В нормативно-правовому аспекті функції політичних партій, які безпосередньо стосуються політичного управління, закріплені як у зарубіжному, так і в українському законодавстві. Наприклад, у Законі ФРН „Про політичні партії” серед їх основоположних функцій визначено такі: вплив на формування громадської думки, підтримка активної участі громадян у політичному житті, висунення кандидатів на виборах до органів державної влади, вплив на політичну діяльність парламенту й уряду, постійний „живий” зв’язок між народом та органом державної влади [13, с. 125].

Історія незалежної України свідчить про зміцнення ролі партій у політичному управлінні. Дослідження цього процесу доцільно розпочати з висвітлення кроків, які забезпечили інституціоналізовану участь політичних партій у політичному управлінні.

Серед найважливіших законодавчих кроків у цьому напрямі вважається прийняття Конституції України 1996 року (зокрема, у її Статті 36 містяться норми, що встановлюють право громадян об’єднуватись у політичні партії для реалізації здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, а також фіксується положення, згідно з яким політичні партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян), перехід до пропорційної виборчої системи та запровадження політичної реформи. 2001 року було ухвалено Закон України „Про політичні партії в Україні”, в якому робилося не лише законодавче визначення політичної партії (нагадаємо, що за цим законом політична партія – це зареєстроване згідно з законом добровільне об’єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має на меті сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах), але й чітко визначались права політичних партій.

Зокрема, у статті 12 було вказано, що політичні партії мають право: а) вільно провадити свою діяльність у межах, передбачених Конституцією України та законодавством України; б) брати участь у виборах Президента України, до Верховної Ради України, до інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у порядку, встановленому відповідними законами України; в) використовувати

державні засоби масової інформації, а також засновувати власні засоби масової інформації, як передбачено відповідними законами України; г) підтримувати міжнародні зв'язки з політичними партіями, громадськими організаціями інших держав, міжнародними і міжурядовими організаціями, засновувати чи вступати у міжнародні спілки; д) ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші об'єднання громадян, подавати допомогу у їх створенні.

Цим законом гарантувалась і свобода опозиційної діяльності, у тому числі: а) можливість викладати публічно і обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; б) брати участь в обговоренні та оприлюднювати і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні і недержавні засоби масової інформації в порядку, встановленому законом; в) вносити до органів державної влади України та органів місцевого самоврядування пропозиції, обов'язкові для розгляду відповідними органами в установленому порядку.

Цей закон суттєво посилив позиції політичних партій як у політичній системі, так і в частині їх можливостей брати участь у процесі політичного управління.

Одночасно з процесом правової інституціоналізації політичних партій у політичній системі України відбулися дві важливі події, які не просто підтвердили, а й значно посилили роль політичних партій у процесі політичного управління: зміна типу виборчої системи і політична реформи. На жаль, першій з цих подій дослідники не надавали належної уваги.

Нагадаємо, що, відповідно до Закону України „Про вибори народних депутатів України”, вибори відбуваються на засадах пропорційної системи з обранням депутатів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів від партій та виборчих блоків партій. Отже суть пропорційної виборчої системи полягає в тому, що голосування здійснюється за багатомандатними виборчими округами і партійними списками, а його результати визначаються у спосіб, за яким партія отримує ту кількість мандатів, яка пропорційно відповідає кількості здобутих нею голосів. Разом з тим, стаття 10 Закону вказує, що право висунення кандидатів у депутати належить громадянам України, які мають право голосу, і реалізується ними через партії (блоки). Кандидатів у депутати може висувати партія або виборчий блок партій за умови, що всі партії, зареєстровані не пізніше, як за 365 днів до дня виборів.

Згідно з Законом України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, відбувся перехід до пропорційної виборчої системи на місцевому рівні.

Пропорційна виборча система, на нашу думку, посилити політичні партії, адже тепер саме на рівні партійних організацій відбувається процедура висунення кандидатів і формування виборчих списків. Зокрема, згідно з статтею 57 Закону України „Про вибори народних

депутатів України”, партія (блок) може висунути кандидатом у депутати особу, яка є членом цієї партії (членом партії, яка входить до блоку) або позапартійну особу, яка має право бути обраною депутатом. Процедура висунування кандидатів у депутати партією здійснюється на її з’їзді (зборах, конференції), а блоком – на міжпартійному з’їзді (зборах, конференції) партій, що входять до блоку у вигляді виборчого списку кандидатів у депутати від партії за формою, затвердженою Центральною виборчою комісією. При цьому всі кандидати у депутати, висунуті партією, включаються до єдиного виборчого списку партії, черговість кандидатів у якому визначається на з’їзді (зборах, конференціях).

Нині не існує спільної точки зору щодо демократичності процесу посилення політичних партій завдяки запровадженню пропорційної виборчої системи. В контексті нашої розвідки нас цікавить дещо інший аспект, а саме встановлення того факту, що на сьогодні політичні партії взяли на себе роль середовища, де відбувається культивування та генерація кадрового потенціалу, який пізніше буде представлено в законодавчих органах державної влади та в органах місцевого самоврядування (а також, беручи до уваги реалії політичної реформи, й в органах виконавчої влади). Тобто, по суті, нині саме на рівні політичних партій відбувається рекрутування кадрів, які навіть у випадках коли вони не мають формалізованого зв’язку з партією (через інститут членства) все ж зберігають тісний зв’язок з нею як з політичною силою, що сприяла їх політичному і кар’єрному зростанню.

Паралельно з переходом до пропорційної виборчої системи було видозмінено й норми, що регламентують діяльність політичних партій в парламенті. Зокрема, згідно з Регламентом Верховної Ради України (ч. 1 ст. 58), депутатські фракції формуються на партійній основі народними депутатами, обраними за списками політичних партій (виборчих блоків політичних партій), які за результатами виборів отримали депутатські мандати. Тобто основним принципом формування депутатських фракцій в парламенті є принцип партійного представництва. Інакше кажучи, формування депутатських фракцій відбувається народними депутатами України лише на партійній основі і лише депутатами, обраними за списками відповідної політичної партії. При невходженні народного депутата, обраного від політичної партії, до складу депутатської фракції цієї політичної партії або його виходу з складу фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії з дня прийняття такого рішення.

Таким чином, було сформовано доволі міцний зв’язок між політичними партіями, їх фракціями в парламенті і народними депутатами, який перетворив політичні партії з одного з домінуючих суб’єктів учасників виборчого процесу ще й на основного суб’єкта парламентської діяльності (тут варто згадати норму ч. 2 ст. 58 Регламенту, де говориться, що політична партія має право формувати лише одну депутатську фракцію).

Зростання ролі політичних партій у виборчому процесі можна було б вважати лише періодичним і несистемним явищем, якби воно не було підкріплене інституційними змінами на рівні організації державної влади в цілому. Маємо на увазі внесення змін до Конституції України, які надали парламентові додаткові повноваження у сфері формування виконавчої влади. Не відтворюючи всіх норм, сформульованих в оновленій Конституції, зафіксуємо їх головний зміст. На думку багатьох дослідників, він може бути виражений доволі простою формулою, яка має такий вигляд: перехід від президентської до парламентської республіки. При цьому, попри незавершеність цього переходу, можемо спостерігати чітку тенденцію в перерозподілі повноважень державного управління, які переносяться від президента до уряду і парламенту. Більше того, можна стверджувати, що у зв'язці „уряд - парламент” роль парламенту дедалі посилюватиметься, оскільки доля коаліційного уряду залежить, у першу чергу, саме від парламенту та від політичної стабільності парламентської коаліції. До речі, такий зв'язок між виконавчою і законодавчою гілками влади, встановлений політичною реформою, дозволяє говорити не просто про феномен побічної чи ситуаційної участі політичних партій у державному управлінні, але про їх безпосереднє залучення до нього.

Справді, якщо звернутися до європейської традиції парламентських республік, то можна побачити, що парламентський спосіб формування уряду означає, що уряд утворюється з представників політичних партій, які створили коаліцію більшості (мову можна вести про одну політичну партію, якщо вона отримала понад 50 % голосів виборців). Тобто уряд навіть за формальними ознаками (йдеться про членство в тій чи іншій політичній партії) описується як партійний.

У цьому можна пересвідчитися й на прикладі першого українського коаліційного уряду, утвореного після парламентських виборів 2006 року, до складу якого увійшли переважно представники двох політичних партій — Партії регіонів та Соціалістичної партії України. До того ж, у процесі утворення коаліції, підписується угода, в якій, згідно з Регламентом, фіксуються узгоджені політичні позиції, що стали основою формування коаліції, зокрема й стосовно засад внутрішньої і зовнішньої політики, визначається політичне спрямування та принципи діяльності коаліції, а також порядок вирішення внутрішніх організаційних питань діяльності коаліції та порядок припинення її діяльності.

Попри все це, не можна оминати увагою й того, що посада голови уряду теж є предметом домовленостей в коаліції. Нагадаємо, що, згідно з Конституцією (Ст. 83), коаліція депутатських фракцій у Верховній Раді України вносить пропозиції Президентові щодо кандидатури Прем'єр-міністра, а також вносить пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України. Ця норма міститься й в Регламенті (ст. 64), де зазначено, що питання про внесення пропозицій стосовно кандидатур Прем'єр-міністра України, інших членів Кабінету Міністрів України розглядається

на загальних зборах коаліції. Після чого рішення коаліції з пропозиціями щодо кандидатури Прем'єр-міністра не пізніше наступного робочого дня після прийняття такого рішення передається Голові Верховної Ради України для невідкладного направлення його Президентові України, а щодо членів Кабінету Міністрів України – Прем'єр-міністрові в день його призначення.

Таким чином, посилення ролі політичних партій у парламенті відбулося в Україні паралельно з підвищенням ролі самого парламенту та отриманням ним низки повноважень, які не передбачалися Конституцією 1996 року. Внаслідок цього, якщо розглядати процес політичного управління в цілому, можна зафіксувати появу механізмів безпосереднього впливу політичних партій (або їх частини) на процес політичного управління, на розробку, прийняття управлінських рішень, а також на процеси їх реалізації. Тому якщо раніше (у 1991 – 2004 роках) „партійний фактор” у політичному управлінні мав переважно символічне значення, то нині політичні реалії змушують визнати не просто формальний факт впливу політичних партій на процес політичного управління, а й погодитись з тим, що, поза його врахуванням, навряд чи можна буде розбудувати адекватну картину політичного управління. Звісно, що наразі можна зауважувати стосовно рівня відповідності вітчизняних політичних партій тим партійним зразкам, які існують в усталених західних демократіях, але політико-правові інститути, які тепер об'єктивно діють в Україні, змушують політичні партії як до активного розвитку, так і до їх самоусвідомлення як вагомих суб'єктів процесу політичного управління. Більше того, можна зробити висновок, що саме від рівня зрілості політичних партій значно залежатиме не лише зміст управлінського процесу (в частині формулювання цілей державної політики і визначення її пріоритетних напрямів), але й форми, яких він набуватиме в Україні.

Отже завдяки політичним партіям у значній мірі забезпечується політична стабільність суспільств, що трансформуються. Їх динаміка зумовлена, по-перше, динамікою значущих потреб, інтересів, цінностей, ідеалів, які виступають на перший план суспільного життя, і, по-друге – прагнення політичних суб'єктів використовувати будь-яку можливість для зміцнення влади. Практика свідчить, що партії потрібні владі так само, як і влада потрібна партіям.

Закономірним є зростання і значення партій у міру людського виміру, демократизації і гуманізації процесу формування соціальної правової держави.

Література:

1. **Бакуменко В. Д.** Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. – К.: Вид-во УАДУ, 2000.
2. **Гаджиев К. С.** Политическая наука. – М.: Международные отношения, 1996.
3. **Гаєвський Б. А., Ребкало В. А., Туленков М. В.** Політичне управління. – К.: Вид-во УАДУ, 2001.
4. **Гладуник І. В.** Розвиток системи політичного управління в сучасній Україні. – К.: Вид. Дім „ІНюре”, 2008.
5. **Гордієнко Л. Ю.** Основи теорії державного управління. – Харків.: ХДЕУ, 2000.
6. **Кафарський В. І.** Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: Монографія. – К.: Логос, 2008.
7. **Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Расіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю.** Державне управління. – К.: Знання-Прес, 2003.
8. **Нижник Н.Р., Машков О. А.** Системний підхід в організації державного управління. – К.: Вид-во УАДУ, 1998.
9. **Овсянко Д. М.** Административное право. – М.: Юристь, 1995.
10. **Острогорский М. Я.** Демократия и политические партии. – М.: РОССПЭН, 1997.
11. **Пую А. С.** Концепция политического плюрализма: генезис и содержание проблем. – СПб.: СПГУ, 1994.
12. **Скрипнюк О. В.** Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика). – К., Логос, 2006.
13. **Федеративная Республика Германии: Конституция и законодательные акты / Под ред. Ю. П. Урьяса** – М.: Прогресс, 1991.
14. **Цветков В. В.** Влада – Управління – Бюрократія (державно-правовий аспект) // Правова держава: Щорічник наук. праць. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. – Вип.15.