

УДК 351.84.078.3:364(100:477)(045)

*А. В. Ковальчук,*аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ,
м. Київ

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ ВЛАДНО-ПАРТІЙНИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Здійснено теоретико-методологічний аналіз формування владно-партійних відносин у системі державного управління. Розкрито концептуальні ідеї щодо їх розвитку у працях вітчизняних та зарубіжних філософів, науковців та державних діячів. Визначено пріоритетні принципи та механізми забезпечення взаємовідносин державної влади з політичними партіями.

Ключові слова: політична партія, державна влада, взаємодія, державне управління.

Постановка проблеми. У статті розглядаються теоретичні аспекти формування партій і налагодження їх взаємовідносин із різними основними складовими елементами держави, місце політичних партій у суспільстві і державному механізмі, їх зв'язок з державними і правовими інститутами. Особливий акцент здійснено на питаннях відносно правового статусу та ролі партій у механізмі політичного представництва інтересів та їх реалізації у діяльності виконавчих інституцій. В основному ми аналізуємо взаємозв'язок між рівнем демократичності держави та діяльністю партій в системі державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті здійснено аналіз наукових праць видатних учених, філософів і розглянуто концептуальні ідеї таких класиків, як Френсіс Бекон, Моріс Дюверже, Томас Гоббс, Едмунд Берк, Шарль Луї де Монтеск'є, Девід Юм, наукові погляди М. Драгоманова, В. Винниченка, М. Грушевського, Б. Мартоса, В. Шаповала, А. Левіцького, К. Мацієвича, а також праці видатних діячів, спеціалістів державного управління Р. Войтович, В. Гошовської, Л. Гонюкової, Н. Нижник, О. Машкова, В. Ребкала, В. Токовенка, І. Дробуша, В. Єлагіна, О. Якубовського, Т. Бутирської та ін.

Метою статті є аналіз і пошук оптимальних моделей відносин між владою і політичними партіями.

Виклад основного матеріалу. Проблематика взаємовідносин державної влади з політичними партіями є темою постійних дискусій між теоретиками та практиками державного управління. Вона бере свій початок з моменту виникнення як політичних партій у державах світу, так і парламентаризму загалом. Учені всіх поколінь акцентували увагу на ролі партій у системі демократії як в цілому, так і на значенні партійної системи у забезпеченні стабільності політичного режиму.

В історичній ретроспективі стає зрозуміло, що до політичних партій і позитивному ставленню до них сприяли такі процеси як: структуризація суспільства і поступове формування соціальної бази партій; збільшення впливу партій на життя суспільства і держави; проведення виборчих реформ, які підпорядковувались важливій меті – забезпечення більш широкої підтримки для політичної та державно-владної діяльності партій.

Теоретичні дослідження владно-партійних відносин були закладені американськими дослідниками Джеймс Брайсом та Вудро Вільсоном на початку ХХ ст. щодо розмежування адміністративних та політичних посад у державному управлінні [2], Морісом Дюверже, який вніс внесок у розробку теоретико-методологічних концепцій функціонування політичних партій у демократичних умовах належить французькому класику політологічної науки [7], дослідив вплив політичних партій та партійних систем на державно-управлінське життя.

Існує думка, що першим теоретиком, який представляє певну аргументацію щодо корисності партій у державі вважається Ніколло Макієвеллі [10], який проводить розмежування між абсолютно шкідливими для республіки і відносно корисними політичними угрупованнями, що сприяють її існуванню.

Серед дослідників цього питання варто зазначити Френсіса Бекона, який розглядає партії як природні породження боротьби різних політичних сил за владу, критично ставиться до них, оскільки, на його думку, партії загрожують благополуччю і цілісності держави. Але поряд з таким негативізмом він все ж

відмічає можливості їх вмілого використання королівською владою: «дії партій під владою монархії повинні бути подібними до руху нижчих орбіт, які можуть мати власний рух, але, разом з тим, підпорядковуватись вищим рухам» [1]. Томас Гоббс вважає, що в інтересах держави всі партії повинні відмовитись від своїх особливих приватних інтересів, так як, в протилежному випадку, вони становляться «державою в державі» [3].

Шотландський філософ, представник емпіризму й агностицизму Девід Юм розглядає партії як інститути, що історично існують і розвиваються, але в ході своєї еволюції згубно впливають на державні структури, в яких виникають. Вчений дає негативну оцінку діяльності політичних партій, вважає, що вони «підривають систему державного правління, роблять безсильними закони і породжують ворожнечу серед людей однієї нації, які повинні допомагати і захищати один одного» [13].

Прихильником позитивного значення ролі і функцій партій в державі був Едмунд Берк, який зазначав, що: «вільна держава складається із партій», «політичні партії є необхідним елементом вільної держави» [12]. Більше того, теоретик вказує на неможливість ефективної діяльності в парламенті без встановлення тісних контактів із однодумцями та об'єднання зусиль депутатів в рамках організації [12].

Французький правник, письменник і політичний мислитель Шарль Луї де Монтеск'є відкрито виступає за сприйняття і перенесення на французьку основу англійської партійної моделі, оскільки формування, розвиток і активна діяльність партій є важливим показником демократичності суспільного устрою. У відносно вільній державі партії неминучі, так як «взаємна ненависть партій там ніколи не припиниться, тому що вона завжди буде безсильна» [8].

Жан-Жак Руссо в існуванні партій бачить симптом розпаду загальної волі. Він вказує, що коли у відносно демократичному суспільстві «у збиток великій асоціації виникають партії і приватні асоціації, то воля кожної із останніх стає загальною по відношенню до своїх членів і приватною по відношенню до держави...» [5].

Отже, аналіз наукових праць зарубіжних вчених свідчить, що Великобританія і США стали першими країнами, в яких сформувались політичні партії, які стали відігравати провідну роль у здійсненні державної влади. Але шлях, пройдений партіями цих країн до утвердження в політичному житті і наукових теоріях був надто різним за тривалістю – понад століття в Англії і майже у п'ять разів менше у США. Неодноразово підтверджується той факт, що партії вже розглядаються як інститути підготовки політичних та управлінських кадрів в системі електоральних відносин.

Незважаючи на ряд конституційних засобів, таких як розподіл, контроль і рівновага влади, непрямі президентські вибори з метою відмежування нового урядового порядку від політичних партій та фракцій, США стали першою країною, де розвинулись партії, що базувались на народних засадах, де виконавча влада вперше перейшла від однієї фракції до іншої шляхом виборів. Такі особливості інституціоналізації американських партій сприяли тому, що головним аспектом теоретичних досліджень ставали зв'язки між партіями і державою. Їх виникнення пов'язувалось із розбіжностями в поглядах окремих груп населення на теоретичні і практичні аспекти державної влади.

Початок ХХ ст. в Європі ознаменувався появою масових партій. Наслідком цього у західноєвропейських країнах стало оновлення механізму реалізації державної влади, поява нової моделі стосунків між владою і суспільством. Конкурентна боротьба партій – суперниць за владу, при всій гостроті, відбувалась у рамках закону, що зумовлювало динамічний розвиток парламентаризму, реформування усїєї системи державної влади, до якої все активніше, легальним шляхом проникали партії. На території Російської імперії домінуючою ставала протилежна тенденція – антиконституціоналізм.

На відміну від інших країн, в Німеччині, поступовий відхід від критики партій до визнання та розуміння їх суті як суб'єктів державної влади відбувся майже на століття пізніше внаслідок того, що історичні умови склались тут несприятливо для фактичного оформлення партій, була надто обмеженою сфера партійно-політичної діяльності, домінувало уявлення про те, що держава

– це «найвища нейтральна влада» і «загальне благо», де, з точки зору верховенства державної влади, заперечувались будь-які опозиційні політичні рухи. Такі уявлення виводились із філософії Георга Гегеля, який пов'язував сутність партій із суб'єктивними поглядами і приватними інтересами, даючи їм негативну оцінку в контексті вчення про державу, ототожнюючи із «владою небагатьох» і «приватним інтересом», який «повинен бути нейтралізований» [11].

Німецькі теоретики розширили діапазон дослідження, вийшли за межі оцінки тільки політичної діяльності партій. Вони розглянули місце політичних партій у суспільстві і державному механізмі, їх зв'язок з державними і правовими інститутами, поставили ряд проблемних питань відносно правового статусу та ролі партій в механізмі політичного представництва інтересів і їх реалізації у діяльності виконавчих інституцій, взаємозв'язку між рівнем демократичності держави та діяльністю партій в системі державної влади.

Л. Гонюкова у своєму дослідженні «Політичні партії як суб'єкти державної політики в сучасній Україні» неодноразово звертається до німецького досвіду формування взаємодії державної влади та політичних партій [4]. Даний дослідник здійснює удосконалення трактування поняття партології в державному управлінні як науки, що вивчає вплив політичних партій на творення та реалізацію державної політики, формування владних інституцій (президентства, парламенту, уряду, регіональної та місцевої влади), правила і норми їх взаємодії, функціонування самих партій, принципи їх побудови, методи та напрями співпраці з організаціями громадянського суспільства, органами влади.

На теренах вітчизняної держави Л. Гонюковою вперше було виділено функції політичних партій у державному управлінні України, до яких належать: визначення стратегії суспільного розвитку; забезпечення зв'язку між державою і громадянським суспільством; запобігання конфліктам у державі; вироблення та здійснення державної політики; формування парламенту; формування уряду (просування партійних кадрів на всі рівні урядового апарату; супровід роботи

партійних лідерів на державних посадах; забезпечення злагодженої діяльності гілок влади); опозиційна діяльність; запобігання конфліктам у суспільстві [4].

У перших українських політичних мислителів партійна проблематика знаходить відображення в поглядах у другій половині XIX ст. під впливом європейського лібералізму та конституціоналізму. Проте, на відміну від європейських країн та США, в Україні не було розроблено цілісних теорій партій, у яких би висвітлювалась їх соціально-політична та державно-владна сутність. Можна згодитись із Михайло Драгомановим, що причини слід шукати у відсутності ліберальних традицій в політичній теорії і практиці, додавши до цього відсутність власної бази для наукового аналізу – несформованість політичних партій та представницьких органів, побудованих за партійним принципом. Ці об'єктивні і суб'єктивні фактори робили неможливим обґрунтування українськими мислителями ролі політичних партій у здійсненні державної влади [9].

Одним із небагатьох українських науковців того часу, що підійшли до розуміння сутності політичних партій як суб'єктів державної влади, був В. Липинський, який розглядав їх у контексті аналізу основних типів державного устрою – «демократії», «охлократії» і «класократії». В умовах демократії, на його думку, партії позбавлені відчуття політичної відповідальності, є провідниками приватних інтересів, а не знаряддям реалізації народної волі [6].

Питання функціонування партій піднімались і іншими науковцями української еміграції міжвоєнного періоду. Зокрема, Я. Рудницький, А. Левіцький, К. Мацієвич та інші представники Державного центру УНР відстоювали ідеї парламентаризму і з цих позицій обґрунтовували необхідність партійного плюралізму та партійної організації парламенту. Ідеологи УСДРП, Закордонної групи УКП та ін. партій соціалістичного спрямування В. Винниченко, М. Грушевський, Б. Мартос, М. Шаповал та ін. висували ідею парламентської республіки як альтернативу більшовицькій системі і в цьому контексті визначали необхідність партійного представництва у парламенті.

Отже, для українських мислителів кінця XIX – початку XX ст. дослідження політичних партій та обґрунтування їх ролі у органах державної влади не набуло першочергової важливості, оскільки не було ще на той час поставленим на порядок денний політичною практикою. Найгострішими для даного періоду проблемами були вибір шляху подальшого розвитку, форми правління та державного устрою. Цінність теоретико-методологічного знання в даному випадку полягає не лише в інтерпретації явищ матеріального і духовного світів, а й у тому, що воно являє собою інструмент соціально-практичної діяльності людини, тобто метод практичної дії. За таких умов теоретичний концепт виступає змістом методу аналізу соціальних процесів та прийняття управлінських рішень. Такий підхід має позитивний смисл, оскільки теорія є основою, необхідною передумовою формування методу.

Отже, як свідчить аналіз джерельної бази зазначеної проблеми, серед основних напрямів реформування державного управління, які представлені та обґрунтовані в сучасній науковій літературі, можна виділити такі, що спрямовані на його оптимізацію: взаємодію влади та політичних партій між собою (Н. Нижник, В. Токовенко); взаємодію одної з гілок влади в окремих аспектах з політичними партіями та громадськими організаціями (В. Ребкало); взаємодію державних органів і структур громадянського суспільства (В. Єлагін, О. Якубовський, Т. Бутирська та ін.); взаємодію профспілок, підприємців та органів влади (В. Жуків, О. Петрос, В. Скуратівський). Використання зазначеної взаємодії сприяє переходу від адміністративно-командних до демократичних методів державного управління. Тоді як власне категорія «взаємовідносин» використовується в науковому пізнанні як узагальнене віддзеркалення сутнісної властивості об'єктивного світу і виступає змістовною частиною в гносеологічному контексті різних галузей науки. Але як теоретична абстракція вона не може розроблятися конкретними науками, а є предметом філософського дослідження, що підпорядковується загальнонауковій методології, тобто правилам, які обумовлюють принципи сприймання та інтерпретації дійсності.

Досить важливе значення категорія «взаємовідносин» має в розробці теоретико-методологічних засад системного дослідження. Аналіз літератури з проблем системного дослідження показує, що сутність теоретико-методологічної проблеми системного пізнання полягає в тому, що розвиток методів пізнання представляється як зміна різнопорядкових внутрішніх установок, при цьому кожній установці відповідає своє особливе фокусування знання навколо відповідного принципу.

Слід зазначити, що системний метод і тісно пов'язану з ним категорію «взаємовідносин» широко використовують зарубіжні науковці. Спочатку ідеї «взаємовідносин» у функціонуванні систем склали теоретичну основу для розвитку кібернетики, природничих наук, а потім, у 50-ті рр. XX ст., зазначені принципи поширили на інші науки, склавши, зокрема, теоретико-методологічну основу дослідження політики та державного управління. Використання системного підходу та однієї з основних категорій «взаємовідносин» є цілком виправданим. Адже суспільство є складним і багатоманітним утворенням. Тому завдання вчених полягає передусім у пізнанні необхідних, закономірних зв'язків між різними елементами соціальної системи.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Огляд теоретико-методологічних основ дослідження феномену владно-партійних взаємовідносин свідчить, що в межах різних наукових шкіл вивчалася ця проблема. Так, наприкінці XIX ст. проблема диференціації та інтеграції політичних та адміністративних функцій розглядалася також у роботах М. Вебера. Зокрема, М. Вебер у своїх працях у гранично чіткій формі відділяв політичну владу від підпорядкованої їй адміністрації. Остання, на його думку, є своєрідною «машиною управління» сформованою із спеціально навчених чиновників, які діють відповідно до формально-раціональних правил щодо реалізації стратегічно прийнятого рішення [3]. Спрямованість такої «машини управління» задають політичні органи, які визначають пріоритетні суспільні проблеми та засоби їх вирішення.

Відповідно до такого підходу прийняття рішень у системі державного управління є не простим формалізованим процесом, а має здійснюватися через призму соціального інтересу. У руслі такої парадигми взаємовідносин політичної та адміністративної складових системи державного управління відомі дослідження і українських науковців Р. Войтович, В. Гошовської, Л. Гонюковою, Н. Нижник, О. Машкова, В. Ребкала, В. Токовенка, І. Дробуш та ін. Вони у рамках загальносистемного підходу здійснюють спроби більш чітко структурувати та функціонально розмежувати державне управління й політичне керівництво. Адже дослідження зазначеної проблеми є одним із важливих питань підвищення управлінської здатності суспільства.

Список використаних джерел:

1. *Бэкон Ф.* История правления короля Генриха VII / Ф. Бэкон. – М. : Наука, 1990. – 328 с.
2. *Гай-Нижник П. П.* Політичні погляди Вудро Вільсона у допрезидентський період його життя та діяльності / П. П. Гай-Нижник // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. – К., 2008. – Вип. 39. – С. 67–77.
3. *Гоббс Т.* Левиафан // Гоббс Т. Соч. : в 2 т. / Т. Гоббс. – М., 1965. – Т. 2.
4. *Гонюкова Л. В.* Політичні партії як суб'єкти державної політики в сучасній Україні : дис. ... д-ра держ. упр. : 25.00.01 / Лілія Василівна Гонюкова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2010. – 484 арк.
5. *Руссо Жан-Жак.* Про суспільну угоду, або принципи політичного права / Жан-Жак Руссо ; пер. з фр. та ком. О. Хома. – К. : Port-Royal, 2001. – 349 с.
6. *Тишкун Ю.* Про бюрократію («Листи до братів-хліборобів»): до проблеми визначення теоретичного підґрунтя поглядів / Ю. Тишкун, Я. Липинський // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку : зб. наук. пр. – Львів : Нац. ун-т «Львівська політехніка», 2012. – Вип. 24. – С. 20–26.
7. *Les partis politiques.* – P., 1951. – 5 éd. – («Політичні партії»).
8. *Ильберт К.* Монтескье / Соч. Сэра Кортней Ильберта ; пер. с англ. // Журнал Министерства Юстиции. – СПб., 1904. – № 7 (Сентябрь). – С. 135–172.
9. *Кистяковський Б. М.* Драгоманов. Политические сочинения / Б. М. Кистяковський. – М., 1908. – Т. I.
10. *Муравьева Г.* Оригинальное издание: Макиавелли Н. Избранные произведения / Г. Муравьева. – М. : Художественная литература, 1982.
11. *Семашко Л. М.* Диалектика Платона и её интерпретация Гегелем / Л. М. Семашко // Философские науки. – 1971. – № 4.
12. *Чудинов А. В.* Размышления англичан о Французской революции: Э. Бёрк, Дж. Макинтош, У. Годвин / А. В. Чудинов. – М. : Памятники исторической мысли, 1996. – 301 с.
13. *Юм Д.* Трактат о человеческой природе / Д. Юм. – Мн. : ООО «Попурри», 1998. – С. 42–677.

Kovalchuk A. V. Theoretical and methodological analysis of government and party relations in the public administration.

The questions of the relationship of state power with the political parties as an object of scientific analysis. Also it carried out an analysis of power-party relations in the public administration. The article repeatedly states that the interaction between political parties and state governments have come to the new level. Attention is now being drawn to the international experience, as almost all states democracies or countries members of the European Union passed through difficult periods of state formation.

Key words: political party, the government, interaction, public administration.

Ковальчук А. В. Теоретико-методологический анализ властно-партийных отношений в системе государственного управления.

Рассмотрены теоретические аспекты властно-партийных отношений в системе государственного управления. Раскрыты концептуальные идеи по их развитию в трудах отечественных и зарубежных философов, ученых и государственных деятелей. Определены приоритетные принципы и механизмы обеспечения взаимоотношений государственной власти с политическими партиями.

Ключевые слова: политическая партия, государственная власть, взаимодействие, государственное управление.