

М. В. Годзюр,
аспірант кафедри управління суспільним розвитком,
НАДУ при Президентіві України

ТЕОРЕТИКО-ПОНЯТІЙНІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОВІДНОСИН ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ПОЛІТИЧНИМИ ПАРТІЯМИ

У статті проведено аналіз поняття і сутності взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями як системними інститутами і елементами політичної системи. Розглянуто різні форми взаємовідносин і взаємовідносини органів державної влади з політичними партіями як механізм, який дозволяє представникам народу легітимно отримати і здійснювати владу.

The article analyzes the concept and essence of the relationship of government with political parties as system institutions and elements of the political system. The different forms of relations and relationships of government with political parties as a mechanism that allows representatives of the people to obtain and exercise power legitimately are observed.

Ключові слова: політична взаємодія, політичні взаємовідносини, система, політичні партії, партійна система, політична система.

Key words: political cooperation, political relations, system, political parties, party system, political system.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Взаємовідносини органів державної влади з політичними партіями є одним з основних і визначальних чинників розвитку та функціонування політичної системи в цілому та її складових, а через ефективність управлінської роботи державних органів вони суттєво впливають на розбудову та розвиток громадянського суспільства. Дослідження цих взаємовідносин, аналіз їх поняття, сутності, власних закономірностей функціонування як складних політичних явищ у науці державного управління дозволить теоретично обґрунтувати й спрогнозувати тенденції та напрями їх розвитку, розробити пропозиції щодо найбільш оптимальних шляхів цього розвитку. Отже, необхідність дослідження особливостей кадрових взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями в державному

управлінні, насамперед, зумовлена зростаючою роллю політичних партій у процесах реформування і кадрового забезпечення органів влади, у трансформації політичної системи в цілому та у подальшому розвитку суспільства.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналізуючи стан наукової розробки проблеми теоретико-понятійних аспектів кадрових взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями, слід зауважити, що цій проблемі не приділялась значна увага в роботах вітчизняних вчених. Щодо науки державного управління, то заслуговують на увагу роботи вчених С. Кравченка і А. Штики, які, досліджуючи проблеми формування терміносистеми в галузі науки "Державне управління", запропонували підхід до розроблення

морфологічної структури терміносистеми [40]. Необхідно відмітити, що вагомих внесок у дослідження взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями зроблено Е. Афоніним, Ю. Ганжуровим, В. Лісничим, О. Радченком [21]; Л. Гонюковою [5; 6; 7], В. Кафарським [14], Р. Павленком [20], М. Дмитренком [10], Д. Лук'яновим [16], М. Примушем [26; 27; 28; 29], Ю. Шведою [32; 37; 38; 39].

Незважаючи на велику кількість наукових розробок у сфері забезпечення органів державної влади висококваліфікованими кадрами та діяльності політичних партій, проведений аналіз наукових праць вітчизняних фахівців свідчить, що комплексних досліджень проблеми теоретико-понятійних аспектів кадрових взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями майже не проводилось.

ФОРМУЛЮВАННЯ МЕТИ СТАТТІ

Метою статті є дослідження поняття та сутності теоретико-понятійних аспектів кадрових взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Суб'єктом і об'єктом в державному управлінні завжди виступає людина, насамперед її свідомо воля. Саме на останню направлені різні управлінські рішення, які приймаються службовцями органів державної влади, що виступають в ролі суб'єкта управління. Ці взаємовідносини між суб'єктом і об'єктом, насамперед, повинні бути спрямовані на вільний розвиток індивідуальності кожної людини, її свободи, самостійності, підприємливості, творчості, її свідомості, зокрема політичної та правової, тобто направлені на впровадження людиноцентристської ідеології служіння держави особистості й громадянину, що є необхідною умовою утвердження демократичних принципів і методів державного управління [9, с. 79].

Для створення і забезпечення функціонування системи демократичного управління громадяни передають право здійснювати владу своїм представникам, які в умовах демократії отримують її на певний термін, визначений Конституцією. Зрозуміло, що повинен існувати механізм, який дозволяв би представникам народу отримати і здійснювати владу, особливо якщо людська спільнота багаточисельна і розміщена на великій території. Таким механізмом і є різні форми взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями, причому ці відносини мають місце з моменту виникнення політичних партій в результаті процесу самоорганізації людського су-

пільства і набуття ними сучасних рис інституту боротьби за владу [18, с. 9].

Один з засновників сучасної політичної теорії Нікколо Макіавеллі вважав боротьбу партій одним з основних чинників політичного життя не тільки в Флорентійській республіці, але і в усіх державах, які існували до неї, в тому числі у Древній Греції та Римі [19, с. 7]. Можна вважати, що політична боротьба існує з моменту створення партій і є одним з видів взаємовідносин партій з владою.

Дослідження кадрових взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями потребує з'ясування сутності політичної взаємодії і політичних відносин. В політичному енциклопедичному словнику політичну взаємодію визначають як взаємний вплив різних політичних суб'єктів у процесі їхньої політичної діяльності, необхідну передумову повної реалізації функції політичної системи, яка визначає характер політичного розвитку і темпи політичного прогресу. До форм політичної взаємодії відносять консенсус, гегемонію, контроль, погодження, союз, блок, ізоляцію, нейтралізацію, конфлікт, конфронтацію, співробітництво, боротьбу, панування, правління та ін. [22, с. 70].

В. Кремень бачить взаємодію у складових частинах певної цілісності, системи, здійснювати яку можуть її компоненти [8, с. 406]. В менеджменті взаємодію також розглядають як зв'язки, що виникають всередині групи чи системи: "Взаємодія (interaction) — усі види здійснюваних між членами групи комунікацій" [2, с. 407]. Автори політологічного словника розглядають взаємодію політичну як керований процес, який визначається за рівнем співвідношення інтересів і цілей політичних суб'єктів. "Керування ним не відокремлюється від управління політичною системою як такою, що перебуває в постійному розвитку і передає наявність політичної інформації про цілісне її функціонування, особливості виникнення і можливості реалізації інноваційних політичних процесів... Спільні види утворюють механізми генезису, функціонування, змін, єдності, внаслідок чого й формується цілісна система взаємодії політичної, котра постає як політичне суспільство" [23, с. 95].

На думку цих же науковців, "відносини соціальні — це 1) стійка система зв'язків між індивідами, яка складається в процесі їх взаємодії в умовах того чи іншого суспільства, місця і часу; 2) відносини рівності та соціальної справедливості, панування і підкорення між іншими соціальними групами, а також всередині них щодо розподілу життєвих благ, умов становлення і розвитку особи-

стості, задоволення матеріальних, соціальних і духовних потреб. Відносини соціальні виникають у процесі взаємодії, реалізації і задоволення потреб індивідів, соціальних груп або спільнот. Відносини соціальні об'єднують індивідів, їх розрізнені дії в єдине ціле, утворюють суспільство як систему, як соціальну цілісність. Специфіка відносин соціальних полягає в тому, що вони об'єднують людей у соціальні спільноти різних видів, різновидів і типів на засадах однакових умов їхнього життя, що відображається в способі життя, становищі в суспільстві, інтересах, прагненнях, ідеалах тощо" [23, с. 103]. Крім того, "суспільні відносини — це різноманітні відносини, що виникають між народами, націями, соціальними групами, а також всередині них у процесі політичної, економічної, соціальної, культурної життєдіяльності. Окремі індивіди вступають у суспільні відносини як члени спільнот" [24, с. 255].

Т. Мельник розглядає політичні відносини як один з видів суспільних відносин, в які індивіди і соціальні спільноти вступають для спільної політичної діяльності. "Такі взаємовідносини соціальні суб'єкти здійснюють через організаційні структури, які вони створюють з політичними цілями. Завдяки політичним відносинам між цими структурами (які одночасно є самостійними системами і підсистемами політичної системи — прим. автора) політична система функціонує як цілісність... Розуміння сутності, форм політичних відносин у суспільстві, місця і ролі їх у політичній системі дає можливість з'ясувати політичні процеси і спрямувати їх" [24, с. 254—255].

Міжнародні та етнонаціональні відносини, при системному підході, також розглядаються вченими як відносини між окремими групами чи системами: "Відносини етнонаціональні — відносини між суб'єктами національно-етнічного розвитку — націями, народностями, національними групами та їх державними утвореннями" [25, с. 552]. "Відносини міжнародні — сукупність економічних, політичних, ідеологічних, правових, дипломатичних та інших зв'язків між державами й системами держав, між головними соціальними, економічними, політичними силами, організаціями й громадськими рухами, які діють на світовій арені" [25, с. 552].

Необхідно відмітити, що політичну систему розглядають як один із найважливіших компонентів соціальної організації суспільства. Під "системою" зазвичай розуміють упорядковану сукупність функціонально взаємозалежних елементів [30, с. 11]. Автор М. Цюрупа зазначає, що "в загальнонауковому плані система

— це достатня кількість взаємопов'язаних елементів, що утворюють стійку цілісність, які мають певні інтегративні якості, притаманні самій спільності елементів. У навколишньому світі існують різноманітні системи, не обов'язково всі вони соціальні, зокрема є системи "людина — машина", "людина — природа" тощо, а однією з найважливіших серед соціальних систем є політична система" [36, с. 150]. "Стосовно політики це означає, що всі її складові внутрішньо пов'язані між собою та взаємодіють у межах загального політичного простору і політкультурного "коду" [30, с. 11]. Політична система в усьому різноманітті своєї структури і функцій є засобом соціальної інтеграції, важелем стримування руйнівного впливу деструктивних процесів і докорінних соціальних суперечностей на єдине взаємопов'язане існування суспільно-політичного організму [30, с. 11].

З приведеного дослідження випливає, що, хоча між вченими немає чіткого розмежування між застосуванням понять "політична взаємодія" і "політичні взаємовідносини", інколи вони використовуються як тожні, але більшість з них, на наш погляд, схиляється до думки, що взаємодія відбувається всередині однієї системи як політичного інституту між її складовими елементами, а взаємовідносини відбуваються між різними системами чи складовими різних систем. Отже, ми вважаємо за доцільне запропонувати в державному управлінні використовувати термін політична взаємодія для всіх видів комунікацій, що виникають і функціонують всередині однієї системи як політичного інституту між її складовими елементами, а політичні взаємовідносини виникають і відбуваються між різними системами чи складовими різних систем.

Політичні відносини розуміють як взаємодію суб'єктів політики з приводу завоювання, використання і перерозподілу політичної влади. Виділяють дві типологічні групи таких відносин: вертикального типу — між суб'єктами політики та індивідами, соціальними, національними спільнотами, тобто між тими, хто безпосередньо займається політикою, і тими, на кого вона спрямована; горизонтального типу — між різними верствами і групами однієї або одностійної спільноти, між націями, етносами, релігійними течіями, політичними та іншими громадськими утвореннями, що здійснюються переважно через відносини між відповідними суб'єктами політики [22, с. 74—75].

На наш погляд, в цьому контексті необхідно відмітити визначення Т. Мельник: "Політичні відносини — це різноманітні, зумовлені соціально-економічним і культурним рівнем

суспільства взаємозв'язки і взаємодії, що виникають між соціальними спільнотами й індивідами, створеними ними політичними інституціями й організаціями з питань втілення політичних інтересів і політичних потреб у сфері завоювання, формування і функціонування політичної влади" [24, с. 255].

"Політичні відносини — це специфічна галузь буття суспільства і держави ("буття політичне") зі своїми фундаментальними закономірностями, внутрішніми зв'язками, джерелами розвитку і каналами взаємозалежності від зовнішнього середовища" [30, с. 11]. Враховуючи вищезазначене, можна стверджувати, що взаємовідносини органів державної влади з політичними партіями в державному управлінні слід розглядати не тільки як стає явище, але і як динамічний процес, що здатний до розвитку і вдосконалення. Одночасно зі зміною взаємовідносин реформуються її складові, зокрема можуть удосконалюватися склад, структура і функції органів державної влади і політичних партій.

У теорії держави і права політичні відносини визначають як "врегульовані політичними нормами стосунки між суб'єктами політики, у процесі яких ці суб'єкти набувають і реалізують права і обов'язки. Політичні відносини включають, насамперед, реалізацію політичних функцій, що є основним напрямом діяльності суб'єктів політики. До таких функцій належать: а) політичне цілевизначення; б) владнополітична інтеграція суспільства; в) регулювання соціально-політичної діяльності; г) забезпечення цілісного впливу управління на суспільні процеси" [34, с. 71].

"Політичні відносини є різноманітними за своїм характером, їх можна класифікувати за окремими принципами. Типологія політичних відносин виглядає приблизно так:

1) за характером соціальних суб'єктів — міжнародні; міжнаціональні; між соціальними групами; між особами (індивідами, лідерами);

2) за організацією соціальних суб'єктів політики — міждержавні; міжпартійні; між громадськими об'єднаннями; державно-партійні; між державою і громадськими об'єднаннями; між партіями і громадськими об'єднаннями;

3) за характером відносин між суб'єктом і об'єктом політики — відносини панування; підкорення;

4) за характером упорядкованості — координаційні; субординаційні;

5) за характером різних сфер політичної влади — законодавчі, управлінські, судові;

6) за характером тривалості — сталі, тривало існуючі політичні відносини, що виражають докорінні

особливості даної політичної влади; рухомі, динамічні, що відображають зміну співвідношення соціально-політичних сил у процесі повсякденної політичної життєдіяльності суспільства;

7) між світовими політичними структурами — міжурядові, сформовані національними урядами; неурядові організації, що складаються з національних організацій та асоціацій; транснаціональні організації, які створюються індивідами;

8) за територіальною спрямованістю — у масштабах політичної системи однієї країни; у глобальному масштабі між політичними системами різних країн;

9) за механізмом формування і прояву — стихійні; свідомі" [24, с. 254—255].

Розвиток і різноманітність форм політичних відносин свідчать про складність і багатогранність політичного життя суспільства. В процесі розвитку суспільства розвиваються, удосконалюються і збагачуються політичні взаємовідносини. Чим розвинутіше суспільство, тим складніші та різноманітніші форми політичних відносин [24, с. 259—262]. Зокрема, за Т. Мельник, до основних політичних відносин належать:

— політична позиція — порівняно стійка сукупність взаємодій та взаємозв'язків політичних суб'єктів, що формує спосіб їхньої спільної діяльності;

— політичне співробітництво — форма політичних відносин, що відображає спільні дії суб'єктів політики, які не суперечать цілям кожного з них;

— політичний компроміс (від лат. *compromissum* — угода) є формою політичних відносин, за якої розв'язання конфлікту і досягнення на цій основі угоди відбуваються взаємними поступками сторін;

— конкуренція в політиці (від лат. *concurrentia* — змагання, суперництво) — форма політичних відносин, що виражені у змаганні в процесі здійснення політичної діяльності між соціальними групами, окремими особами — політичними лідерами або індивідами, політичними партіями та іншими організаціями для досягнення поставленої мети;

— політична консолідація (від лат. *consolidatio* — зміцнення, згуртування) — форма політичних відносин, що виражає об'єднання суб'єктів політики з метою досягнення загальних цілей на основі спільних принципів взаємовідносин;

— політичний конфлікт — це форма політичних відносин, для якої є характерним відкрите зіставлення політичних інтересів і зіткнення соціально-політичних сил, що протистоять і дії яких спрямовані на досягнення несумісних цілей, насамперед у сфері влади і власності;

— політичне напруження — це особливий стан політичного життя, що характеризується втратою довіри до влади, зростанням незадоволеності реальним станом життя, накопиченням агресивності серед окремих груп і верств населення, нагромадженням стресових ситуацій, втрачанням керованості поведінкою людей;

— політична боротьба — форма політичних відносин між суб'єктами політики, спрямованих на досягнення міцних позицій у системі владарювання, впливу на владу шляхом реалізації своєї політичної волі [24, с. 259—262].

Народи, нації, соціальні групи, окремі індивіди у процесі політичних відносин об'єднуються в певні організаційні структури. Це дає їм змогу сформулювати свій інтерес і реалізувати його у своїй діяльності. Вступаючи у певні політичні відносини, організаційні структури забезпечують цілісність політичної системи суспільства. У цій системі політичні відносини виконують роль зв'язку. Ця роль розкривається у соціальних функціях політичних відносин як порівняно самостійного структурного елемента даної політичної системи. Визначальними серед них є такі:

— об'єднувальна функція;

— координаційна функція;

— функція соціально-політичного творення;

— діяльнісна функція [24, с. 262—263].

Політичні й правові відносини, незважаючи на те, що мають різний характер, вони знаходяться у стані тісних взаємовідносин щодо влади, але політичне владарювання відрізняється від неполітичного, чи приватного владарювання. По-перше, влада має верховний, чи державний характер, що визначається відомими поняттями суверенітету та ієрархії. По-друге, в демократичному суспільстві вона має публічний характер, тобто стосується інтересів інших людей, і здійснюється відкрито. "Саме елемент публічності означає, що в політичних відносинах присутній елемент "жертвовності", служіння людям, суспільству в цілому. Основними принципами взаємовідносин суб'єктів у правовому суспільстві є: для фізичних і юридичних осіб у відносинах соціального обміну — "дозволено робити все, що не заборонено правом"; для володарюючих суб'єктів — "заборонено втручатися в діяльність підпорядкованих суб'єктів за межами дозволеного правом" [30, с. 29—30]. Вищезазначене стосується і взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями, які разом з своїми структурними підрозділами мають статуси юридичних осіб, а члени партії — фізичні особи.

Серед науковців існують різні погляди щодо інститутів, які входять до політичної системи. "Але практично всі вчені незалежно від їх поглядів на зміст політичної системи визнають її головними елементами державу й політичні партії. Саме ці організації є суто політичними, створеними з метою здійснення політики, тобто діяльності, пов'язаної з відносинами між класами, націями та соціальними групами, ядром якої є проблема завоювання, збереження й використання влади. Решта організації створюються для досягнення інших цілей". Отже, процес взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями, як політичних інститутів, насамперед відбувається в політичній системі суспільства, адже вони є її головними складовими елементами, причому суто політичними, створеними з метою здійснення політики, головним для якої є завоювання, здійснення, збереження та використання влади [16, с. 11—12].

В юридичній літературі поняття політичної системи визначається по-різному, але всіх їх можна звести до широкого і вузького розуміння політичної системи як суспільного явища. У вузькому розумінні політична система визначається виключно як сукупність суб'єктів, що беруть участь у реалізації політичної влади, тобто в управлінні справами суспільства. Окремі прихильники такого підходу (А. Венгеров [3, с. 190], М. Марченко [17, с. 243], В. Хропанюк [35, с. 46]) поняття політичної системи отожднюють з політичною організацією суспільства. Інші вчені (С. Копейчиков [11, с. 35], С. Лисенков [34, с. 67], П. Рабінович [31, с. 14—15]) вважають, що поняття "політична система" є більш складним і широким. "Широке розуміння цього явища охоплює всю сукупність матеріальних і нематеріальних компонентів, пов'язаних з відносинами, що виникають з приводу здійснення політичної влади. Такий підхід до розуміння політичної системи охоплює всю систему функціонуючих у суспільстві інститутів, організацій, установ, громадян (осіб), а також механізми керівництва й управління, з допомогою яких здійснюється політична влада" [34, с. 67].

Хоча об'єктом нашого дослідження є взаємовідносини влади, точніше — органів державної влади з політичними партіями, які вважаються головними елементами політичної системи, на нашу думку, широкое розуміння політичної системи є точнішим, змістовнішим та охоплює всі явища, що мають наукову цінність в державному управлінні. Всі інші складові політичної системи, що входять до неї при широкому підході до тлумачення її поняття, буде розглянуто нами в межах і кон-

тексті необхідних для більш повного розуміння суті та результативності дослідження.

"Відповідно до широкого розуміння елементами політичної системи суспільства визнають: а) суб'єктів (носіїв) політики; б) політичні норми та принципи; в) політичні відносини (стосунки); г) політичні погляди, політичну свідомість та культуру; д) зв'язки, що об'єднують названі компоненти. При системному вивченні цих компонентів ми можемо зробити висновок, що вони передбачають існування і функціонування п'яти основних аспектів політичної системи: 1) інституціональної (організації, установи); 2) регулятивної (норми та принципи); 3) функціональної (політичні функції, політичний процес та режим); 4) ідеологічної (політичні погляди, політична свідомість та культура); 5) комунікативної (зв'язки, що об'єднують зазначені компоненти політичної системи)" [34, с. 67].

Як уже відмічалось, політичні партії разом з органами державної влади можна вважати головними складовими елементами політичної системи. Визначення партії має дуже важливе значення, адже воно прямо вказує на її суть, тобто внутрішній зміст, внутрішні відносини та суттєві внутрішні якості, з яких витікають зовнішні якісні ознаки: властивості, характеристики, функції, діяльність, в тому числі і особливості взаємовідносин з органами державної влади [13, с. 60].

На нашу думку, дуже важливо відмити етимологічну подвійність поняття "партія". Етимологія як наука, що вивчає походження, точне значення слова та його співвідношення з іншими словами, розглядає походження терміна "партія" від латинських "pars", що значить "рід", і "partio" — "ділю", "розділяю". З точки зору етимології термін "партія" розглядається як частина суспільства, його орган, як група людей, команда, згуртована за якою-небудь ознакою (відстоювання інтересів, підтримки, досягнення спільних цілей), що відокремлює себе від інших груп суспільства, які прагнуть за допомогою активної діяльності відстояти свої погляди, позиції, інтереси, досягти певних цілей. Але, крім значення "об'єднуватися" і "згуртуватися", етимологія розглядає поняття "партія" як: "відокремлюватися" і "розділятися" аж до повної "розбіжності" з іншими групами. "Цей двоїстий образ, діалектичне уявлення, який мимоволі виникає в голові людини, що володіє європейськими мовами, завжди треба мати на увазі, вимовляючи слово "партія" [13, с. 41—42].

В енциклопедичному словнику "Політичні партії" Ю. Шведею поняття "політична партія" розкри-

вається як "політична організація, найбільш активна й організована частина соціальної спільноти, класу, покликана виражати і захищати інтереси цієї спільноти, здійснювати практичну роботу для їх задоволення. Політична партія зазвичай прагне взяти політичну владу або мати можливість впливати на неї, вона може брати участь у здійсненні державної влади, визначати форми і напрями її діяльності" [37, с. 283].

На наш погляд, від змісту визначення поняття партії залежить тривалість історії партій від зародження і розвитку до соціально-політичних інститутів. Якщо під партією розуміти будь-яке угруповання, яке бореться за владу, вплив, інтереси, ідеали своїх членів, то історія партій починається з часу створення органів управління: вождя і його оточення, ради старійшин, зборів племені. Разом з тим, безперечно всі вони виникали з прагнення людей об'єднатися для того, щоб відстоювати свої інтереси у відносинах з органами влади [13, с. 60—61]. Якщо під партією розуміти об'єднання депутатів законодавчого органу, обраних на підставі закону про вибори, які працюють за певними нормами і правилами; об'єднання, що має визнаного лідера, загальні уявлення про систему ідей і цілей, які вони здійснюють через органи державної влади, то виникнення партій припадає на XVII століття. "Такі партії, як ми пам'ятаємо, виникли спочатку в англійському парламенті, потім — американському конгресі, у французьких законодавчих зборах, в законодавчих органах інших країн і існували, у вигляді парламентських фракцій, до тих пір, поки змінилися умови їхньої діяльності, в першу чергу через розширення виборчого корпусу та демократизація суспільства, які змусили змінити організаційну структуру партій" [13, с. 60]. Отже, враховуючи вище зазначене, можна вважати, що філогенез взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями як об'єкт нашого дослідження, бере свій початок з моменту виникнення партій, тобто певною мірою співпадає з філогенезом політичних партій, а однією з головних причин виникнення партій і виконання ними своєї суспільної місії якраз і є кадрові взаємовідносини з органами влади [13, с. 60].

У даний час у науковій літературі існують різноманітні підходи щодо визначення поняття "політична партія". Зокрема, Б. Ісаєв, розділяючи існуючі визначення за підходами, зазначає необхідність виявляти найбільш характерні та ефективні для тих чи інших цілей дослідження. Він виділяє наступні підходи до визначення поняття "політична партія":
— функціональний;
— структурно-інституціональ-

ний;

— структурно-організаційний, структурно-функціональний;

— комбінований;

— юридично-практичний, що враховує визначення партії в законі певної країни [13, с. 68—72].

Зокрема, у юридичних дослідженнях, даючи визначення поняттю політичної партії виходять передусім з характеру цього об'єднання, оскільки за своїм походженням, сферою діяльності, функціональним призначенням, тощо, партії значною мірою являють собою суспільно-політичну, ніж державно-правову, категорію [1, с. 9]. "Правова інституціоналізація є особливою формою інституціоналізації партій, тобто процесом їх формування як політичних та правових інститутів. Хоча ці процеси можуть не співпадати за часом (формування партій як політичного інституту, як правило, передують правовій регламентації), вони тісно взаємопов'язані" [7, с. 137]. Відповідно для правової інституціоналізації політичних партій у більшості демократичних держав спеціальні закони визначають юридичний зміст цього поняття. Зокрема, в статті 2 Закону України "Про політичні партії в Україні" дане наступне визначення поняття політичної партії: "Політична партія — це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах" [12].

Необхідно зазначити, що в даний час у наукових дослідженнях існує більше 30 різновидів і понад 200 визначень поняття "політична партія" [4, с. 28]. На наш погляд, при трактуванні терміна "політична партія" необхідно визначити основні ознаки, що вирізняють його від інших об'єднань громадян, які є суб'єктами політичної системи. Зокрема, Ю.Шведа вважає, що "всі основні сучасні визначення політичних партій вибудовують їх з тих самих" елементів (індикаторів), таких як: 1) організація; 2) ідеологія чи програма; 3) мета існування чи функція партії в політичній системі; 4) репрезентація інтересів певної соціальної групи" [37, с. 106]. П. Кривоцок виділяє наступні індикатори чи базові критерії для визначення поняття "політична партія": 1) участь у політичному процесі; 2) діяльність, спрямована на завоювання та здійснення державної влади; 3) наявність політичної програми, в якій відображені погляди партії на устрій суспільства та держави, засоби, за допомогою яких партія хоче реалізувати свою програму; 4) постійна формалізована організаційна основа [15, с. 38—39].

Щодо ідеологічної програми партії як одного з базових критеріїв чи ознак визначення поняття "політична партія", то в статті 7 Закону України "Про політичні партії в Україні" зазначено, що політичні партії повинні мати програму, яка є викладом цілей та завдань цієї партії, а також шляхів їх досягнення [12]. Ми вважаємо, що при розробці власної ідеологічної програми цілей і завдань політичної партії, обов'язковим є врахування існуючих соціально-економічних та політичних проблем розвитку суспільства і шляхів їх вирішення, причому кращих, ніж у політичних конкурентів. Разом з тим, вихідним пунктом діяльності будь-якої політичної партії є розробка політичного курсу, спрямованого на розв'язання проблем суспільства, тобто програми діяльності. Основним завданням, яке ставлять перед собою політичні партії, є не тільки завоювання і здійснення державної влади, а й формування політичних поглядів як членів партії, так і якомога більшої кількості населення, яких вона хоче залучити до кола своїх прихильників [39, с. 239].

С.Рябов, даючи визначення політичній партії, відмітив важливість ролі політичних партій у виборах і широко розкрив цей процес: "Партія політична (від лат. *partis* — частина, галузь, відділ) — добровільне об'єднання людей, що прагнуть домогтися здійснення ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів. У демократичних суспільствах політичні партії відіграють важливу роль у формуванні та діяльності всіх ланок апарату державної влади". Важливою є роль політичних партій у виборах. Висуваючи своїх претендентів на виборну посаду, підтримуючи незалежних кандидатів або навіть тих, кого висунули інші угруповання, політичні партії відбирають людей, зменшують міру випадковості вибору. "Партії намагаються пробудити інтерес громадян до виборів, до запропонованого ними кандидата, здійснюють і координують розподіл кандидатів по округах, готують партійні списки за умов пропорційних виборів, формулюють виборчі платформи та гасла, організують і здійснюють агітацію за кандидата. Тільки спираючись на підтримку партії, на її пропагандистський апарат, організаційну діяльність, фінансову допомогу, політик може серйозно розраховувати на перемогу на виборах. Особливо важливою є роль партій за пропорційної виборчої системи, де встановлена обов'язковість висування кандидатів за партійними списками, де партія і визначає черговість кандидатів у списку" [33, с. 164—165].

У процесі філогенезу політичній партії для захоплення, утримання, здійснення і використання влади не-

обхідна підтримка якомога більшої кількості різних верств населення з різних регіонів, тобто, залучаючи і об'єднуючи їх у свою організацію, політичні партії фактично об'єднують суспільство. Для більшої підтримки електорату і рекрутування членів у різних регіонах країни, політичні партії в своїй програмі розвитку суспільства повинні враховувати проблеми всіх регіонів і містити шляхи покращення добробуту всіх громадян суспільства, що також сприяє об'єднанню. Крім того, хочемо зазначити, що законодавчо-правова регламентація також сприяє об'єднаним функціям партій. Насамперед, у статті 3 закону України "Про політичні партії в Україні" зазначені правова основа і регламентація діяльності політичних партій в Україні. Зокрема, відмічено, що політичні партії провадять свою діяльність відповідно до Конституції України, цього Закону, а також інших законів України та згідно з партійним статутом, прийнятим у визначеному цим Законом порядку. Політичні партії в Україні створюються і діють тільки із всеукраїнським статусом [12].

Всі політичні партії, що існують у певному суспільстві, функціонуючи, взаємодіючи між собою та вступаючи у взаємовідносини з органами державної влади, складають певну партійну систему. За Ю.Шведою, "партійну систему" можна визначити як: конфігурацію політичних партій, які або конкурують, або співпрацюють між собою на підставі стабільних поглядів, які підлягають процесові інституціоналізації, визначають взаємні зв'язки між ними як на виборчій, так і на парламентській арені; систему взаємних зв'язків між партіями, які приймають рішення з приводу існування самої системи; систему коопераційно-конкурентних зв'язків між партіями, принциповою ціллю яких є перенесення та реалізація суспільних інтересів у рамках державного процесу прийняття рішень; систему зв'язків, оформлену на різних політичних рівнях: виборчому, парламентському та організаційному" [37, с. 258—259].

Партійна система характеризується, по-перше, загальною кількістю партій; по-друге, умовами, в яких вони діють; по-третє, реальними можливостями, які є в будь-яких партіях для того, щоб стати керівною (керівними), тобто сформувати уряд. Це визначальні ознаки. Бувають держави, в яких діють партії, але уряд формується не на партійній основі. Але в демократичних державах партії все рівно можуть висувати своїх кандидатів на посаду глави держави. "Більш того, навіть коли лідери держав не пов'язані з будь-якою партією, демократична модель усе рівно приводить до того, що та чи інша партія або коаліція партій

стають пропрезидентськими, тобто фактично правлячими [26, с. 162]. Партиї системи можуть бути багатопартійними, багатопартійними з однією домінуючою партією і дво-партійними [26, с. 163—164].

На нашу думку, взаємовідносини органів державної влади з політичними партіями значною мірою визначаються тим, яку форму має держава, а категорія "форма держави" є одним із найважливіших понять державного управління. Вона має констатувати сукупність певного кола загальних ознак і відносин, що характеризують державу як суспільний феномен [11, с. 77]. На важливість форми правління вказує і Д. Лук'янов: "Від того, яку форму правління має держава — монархію чи республіку — залежить не лише взаємодія, а, взагалі, можливість існування політичних партій у політичній системі" [16, с. 23]. "Найбільш актуальним в аспекті цього дослідження є аналіз місця політичних партій у республіках. Переважна більшість сучасних держав мають саме республіканську форму правління. Головною її відмінністю від монархії є законодавче визнання джерелом влади народу і як наслідок — виборність вищих органів законодавчої і виконавчої гілок влади. Залежно від обсягу повноважень окремих державних органів розрізняють три форми республіки — президентську, парламентську і змішану" [16, с. 23].

У президентській республіці характерним є те, що після успішно проведеної президентської виборчої кампанії вся державна влада концентрується в руках партії, висуванець якої став президентом. Тому, "якщо Президент і його адміністрація виступають провідною силою політичної системи, то партії в першу чергу стурбовані результатами президентських виборів, на їх забезпечення вони кидають основні ресурси" [13, с. 339]. Російський вчений Б.Ісаєв вважає, що на сучасному етапі розвитку громадянського суспільства в різних країнах "можна звести різні моделі взаємовідносин інституту президентства і політичних партій до трьох основних:

— модель безпартійного, надпартійного Президента, який, як король-патріот, не визнає партійних відмінностей, відстоює не приватні, а загальнонаціональні інтереси, виступає арбітром у партійних суперечках, займає позицію поза партіями і над партіями;

— модель партійного Президента, який є лідером партії, спирається на неї у боротьбі за президентський пост, а завоювавши його, "розплачується" з найбільш активними та відданими партійцями державними посадами, розширюючи свою опору в державному апараті;

— модель "надпартійного партійного" Президента, який виступає в першу чергу як лідер нації і тільки в другу — партії" [13, с. 339].

У парламентській республіці політичні партії будують свою тактику та стратегію взаємодії з державними органами, враховуючи як визначальний чинник те, що головною державною посадою є посада прем'єр-міністра. Тому всі зусилля та ресурси політичних партій спрямовані на перемогу в парламентській виборчій кампанії. Після перемоги на виборах політичні партії формують кадровий склад парламенту і парламентську більшість, яка призначає свого представника на ключову посаду прем'єра та згідно законодавчо закріплених механізмів — кадровий склад уряду та інших державних органів [13, с. 340].

Характер взаємовідносин політичних партій з державними органами при президентсько-парламентській формі правління зумовлений тим, що влада розподілена між двома найвпливовішими фігурами — Президентом і прем'єром. Тому і взаємовідносини мають два основні напрями, і зусилля партій направлені як на перемогу у всенародних виборах Президента, так і на успішне проведення парламентських виборів і створення пропрезидентської парламентської більшості та призначення однопартійного з Президентом прем'єра, що дає змогу Президенту успішно керувати і виконувати передвиборні обіцянки. І все-таки в президентсько-парламентській республіці, в процесі взаємовідносин політичні партії віддають перевагу президентській виборчій кампанії і перемозі в ній [13, с. 340].

На відміну від президентсько-парламентської республіки, в умовах парламентсько-президентської форми правління взаємовідносини в процесі виборчих кампаній хоч і роздвоюються між виборами Президента і парламенту, та в першу чергу зусилля і ресурси політичних партій направлені на перемогу в парламентських виборах, що дає змогу створити парламентську більшість чи коаліцію депутатських фракцій і сформувати персональний склад уряду [13, с. 341].

Взаємовідносини політичних партій, які не увійшли до складу правлячої парламентської більшості, з державними органами, характеризуються тим, що вони створюють парламентську опозицію та можуть формувати тіньовий уряд. Завданням опозиції в процесі взаємовідносин з державними органами є контроль і критика їхньої управлінської діяльності, їхньої програми та прийнятих рішень, розробка альтернативних пропозицій. Зокрема, щодо взаємовідносин з Президентом як державним органом, то опозиційні партії і

фракції можуть бути в опозиції, чи діяти узгоджено. В останньому випадку, при домінуванні у політичній системі влади Президента, коли Президент є представником однієї з опозиційних партій, опозиція в процесі політичного співробітництва з Президентом може досить суттєво впливати на формування кадрового складу державних органів.

Таким чином, форма правління має визначальний вплив на взаємовідносини органів державної влади з політичними партіями аж до можливості існування самих партій. Разом з тим, діяльність політичних партій в процесі їх кадрових взаємовідносин з органами державної влади, з одного боку, і суспільством — з іншого, суттєво впливає на розвиток і модернізацію політичної системи — аж до зміни форми правління.

ВИСНОВКИ

Отже, необхідність дослідження особливостей кадрових взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями в державному управлінні, насамперед, зумовлена зростаючою роллю політичних партій на процеси реформування і кадрового забезпечення органів влади, трансформацію політичної системи в цілому та подальші напрями розвитку суспільства. Наукове дослідження кадрових взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями в державному управлінні повинно базуватися на визначеній системі підходів, принципів, методів та способів наукового пізнання.

Можна вважати, що філогенез взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями як об'єкт нашого дослідження бере свій початок з моменту виникнення партій, тобто певною мірою співпадає з філогенезом політичних партій, а однією з головних причин виникнення партій і виконання ними своєї суспільної місії якраз і є кадрові взаємовідносини з органами державної влади.

Кадрові взаємовідносини органів державної влади з політичними партіями в державному управлінні слід розглядати не тільки як стає явище, але як динамічний процес, що здатний до розвитку і удосконалення. Одночасно зі зміною взаємовідносин реформуються її складові, зокрема можуть удосконалюватися склад, структура і функції органів державної влади і політичних партій.

Процес кадрових взаємовідносин органів державної влади з політичними партіями як політичних інститутів, насамперед, відбувається в політичній системі суспільства, адже вони є її головними складовими елементами, причому суто політичними, створеними з метою здійснення політики, головним для якої є

завоювання, формування, здійснення, збереження та використання влади.

Форма правління має визначальний вплив на взаємовідносини органів державної влади з політичними партіями аж до можливості існування самих партій. Разом з тим, діяльність політичних партій в процесі їх кадрових взаємовідносин з органами державної влади, з одного боку, і суспільством — з іншого, суттєво впливає на розвиток і модернізацію політичної системи — аж до зміни форми правління.

Ми вважаємо за доцільне запропонувати в державному управлінні використовувати термін "політична взаємодія" для всіх видів комунікацій, що виникають і функціонують в середині однієї системи як політичного інституту між її складовими елементами, а "політичні взаємовідносини" виникають і відбуваються між різними системами чи складовими різних систем.

Література:

1. Бекназар-Юзбашев Т.Б. Партии в буржуазных политико-правовых учениях. — М.: Наука, 1988. — 175 с.
2. Василенко В.О., Шматько В.Г. Інноваційний менеджмент: Навч. посіб. — Видання 3-є, вип. та доп. / За ред. В.О.Василенко. — К.: Центр навчальної літератури, 2005. — 440 с.
3. Венгеров А.Б. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов. — М.: Новый Юрист, 1998. — 624 с.
4. Гаджиев К.С. Политическая наука: учеб. пособие для вузов. — М.: Междунар. Отношения, 1995. — 400 с.
5. Гонюкова Л. Політичні партії як інститут державної політики та управління: теоретико-методологічний аналіз: монографія / Л. Гонюкова; за наук. ред. д-ра політ. наук Л.Є. Шкляра. — К.: НАДУ, 2009. — 392 с.
6. Гонюкова Л. Розвиток законодавства щодо фінансування політичних партій // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. — 2006. — № 1. — С. 311—320.
7. Гонюкова Л.В. Суспільно-політичні об'єднання: теорія і практика: [навч.-метод. посіб. для вищ. навч. закл.] / Гонюкова Л.В., Максимець Б.М. — К.: Генеза, 2009. — 240 с.
8. Горлач М.І., Кремень В.Г. Політологія: наука про політику: підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / М.І. Грибан, В.Г. Кремень. — К.: Центр учбової літератури, 2009. — 840 с.
9. Державне управління і політика: монографія / Цветков В.В., Селіванов В.М., Скрипнюк О.В. — К.: Видавництво "Абрис", 2006. — 312 с.
10. Дмитренко М. Політична система України: розвиток в умовах глобалізації та інформаційної революції / М.А. Дмитренко; Нац. пед.

ун-т ім. М.П. Драгоманова, Ін-т оператив. діяльн. та держ. безпеки. — К.: Знання України, 2008. — 544 с.

11. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін. / За ред. В.В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — 320 с.

12. Закон України "Про політичні партії в Україні" // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 23. — <http://www.rada.gov.ua/>

13. Исаев Б.А. Теория партий и партийных систем: учеб. пособие для студентов вузов / Б.А. Исаев. — М.: Аспект Пресс, 2008. — 367 с.

14. Кафарський В.І. Політичні партії України: конституційно-правове регулювання організації та діяльності: монографія. — К.: Логос, 2008. — 560 с.

15. Кривоцьок П. Створення партій демократичного типу: світовий досвід та українські реалії // Людина і політика. — 2002. — № 5. — С. 37—50.

16. Лук'янов Д.В. Політичні партії в системі взаємодії громадянського суспільства та держави (роль та правове регулювання): монографія. — Х.: Право, 2007. — 320 с.

17. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. — М.: Юрид. лит., 1996. — 432 с.

18. Мейтус В., Мейтус В. Политическая партия: стратегия и управление. — К.: Эльга, Ника-Центр, 2004. — 404 с.

19. Никколо Макиавелли. История Флоренции. — М., 1987. — 440 с.

20. Павленко Р. М. Парламентська відповідальність уряду: світовий та український досвід. — К.: Вид. дім "КМ Академія", 2002. — 253 с.

21. Політичні партії як суб'єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації: навч. посіб. / Національна академія державного управління при Президенті України, Українське товариство сприяння соціальним інноваціям. Ред. кол.: Е.А. Афонін (голова), Ю.С. Ганжуков, В.В. Лісничий, О.В. Радченко. — К.: Парламентське вид-во, 2008. — 416 с.

22. Політологічний енциклопедичний словник / [упоряд. В.П. Горбатенко; ред. Ю.С. Шемшученко, В.Д. Бабкін, В.П. Горбатенко]. — 2-е вид., доп. і перероб. — К.: Генеза, 2004. — 736 с.

23. Політологічний словник: навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. М.Ф. Головатого та О.В. Антонюка: К.: МАУП, 2005. — 792 с.

24. Політологія: підручник / І.С. Дзюбка, К.М. Левківський, В.П. Андрущенко та ін. За заг. ред. І.С. Дзюбка, К.М. Левківського. — 2-ге вид., випр. і допов. — К.: Вища шк., 2001. — 415 с.

25. Політологія: підручник / За ред. О.В. Бабкіної, В.П. Горбатенка.

— 3-тє вид., перероб., доп. — К.: ВЦ "Академія", 2006. — 568 с.

26. Примуш М.В. Політичні партії: історія та теорія: навчальний посібник. — К.: "Видавничий дім "Професіонал", 2008. — 416 с.

27. Примуш М. Історія і теорія політичних партій. — Донецьк: КИ-ТИС, 2000. — 258 с;

28. Примуш М. Політико-правове регулювання діяльності політичних партій. — Донецьк, 2001. — 338 с.

29. Примуш М.В. Політичні партії: механізми інституціоналізації і структурної трансформації: дис. д-ра політ. наук: 23.00.02 / Львівський національний університет ім. І. Франка. — Л., 2003.

30. Проблеми модернізації політичних систем сучасності: монографія / П 78 м. І. Панов (кер. авт. кол.), Л. М. Герасіна О. Г. Данильян та ін. За заг. ред. Л. М. Герасіної, О. Г. Данильяна. — Х.: Право, 2008. — 320 с.

31. Рабінович П.М., Шмельова Г.Г., Луць Л.А. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. — К.: Ін-т систем, досліджень освіти України, 1993. — 96 с.

32. Романюк А.С., Шведа Ю.Р., Шумельова О.В. Політико-правові аспекти фінансування політичних партій: світовий досвід та Україна. — Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2003. — 132 с.

33. Рябов С. Г. Політологія: словник понять і термінів. — 2-ге вид., переробл. і допов. — К.: Видавничий дім "КМ Академія", 2001. — 256 с.

34. Теорія держави і права: підручник / С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський. За ред. С.Л. Лисенкова. — К.: Юрінком Інтер, 2005. — 448 с.

35. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособие / Под ред. В.Г. Стрекозова. — М.: Дабахов, Ткачев, Димов, 1995. — 384 с.

36. Цюрупа М.В., Ясинська В.С. Основи сучасної політології: підручник для студентів ВУЗів / Авт. кол.: Цюрупа М.В., Ясинська В.С. — К.: Кондор, 2009. — 354 с.

37. Шведа Ю.Р. Політичні партії: Енциклопедичний словник, — Львів: Астролябія, 2005. — 488 с.

38. Шведа Ю.Р. Формування багатопартійної системи в Україні: дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02 / Львівський держ. ун-т ім. І.Франка. — Львів, 1996.

39. Шведа Ю. Теорія політичних партій та партійних систем: навч. посіб. — Львів: Тріада плюс, 2004. — 528 с.

40. Штика Л.Г., Кравченко С.О. Методологічний підхід до формулювання терміносистеми в галузі науки "Державне управління" [електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.academy.gov.ua/ej9/doc_pdf/Shtyka_LG.pdf

Стаття надійшла до редакції 12.10.2010 р.