

Лілія Гонюкова,

*кандидат історичних наук, доцент,
професор кафедри державної політики
та управління політичними процесами НАДУ*

Політичні партії в державному управлінні: функціональний аспект

Статтю присвячено функціям політичних партій у державному управлінні. Розглянуто специфічні державно-управлінські функції: підбір лідерів, подолання внутрішніх розбіжностей, формування уряду, розробка політики, визначення суспільної мети, стабілізація уряду тощо. Запропоновано бачення функцій українських політичних партій у державному управлінні.

Ключові слова: функції політичної партії, державне управління, політична партія.

The article is devoted to the functions of political parties in state administration. Considered the specific of state administrative functions: selection of leaders, overcoming of internal divergences, forming of a government, development of policy, determination of social purpose, stabilizing of government, etc.

Key words: functions of political party, state administration, political party.

Постановка проблеми. Усвідомлення необхідності представництва інтересів широких верств населення привело до появи нового інституту передачі влади у ХІХ ст. - політичних партій сучасного візрця. Політичні партії - один із базових інститутів сучасного суспільства, без якого неможливе існування представницької демократії. Відіграючи роль посередника між громадянським суспільством і державою, політичні партії становлять частину механізму саморегуляції суспільства незалежно від того, чи це є демократична партія, чи джерело тоталітаризму, чи авторитаризму. Політичні партії не тільки виражають інтереси певних соціальних груп, а й активно формують ці інтереси. Недосконалість політичних партій обертається слабкою дієздатністю держави, її дезорієнтацією, оскільки втрачається зворотний зв'язок та контроль над політичними процесами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У політичній системі будь-якого суспільства партії як інститут цієї системи виконують певні, притаманні їм функції. Р.К.Мертон пропонував розрізняти виражені та приховані функції. Функції політичних партій досліджували М.Дюверже, Дж. ла Паломбара, М.Вейнер та ін. Особлива увага приділяється вивченню функцій політичних партій у формуванні та здійсненні державної політики та управління, зокрема Е.Шаттшнайдером, К. фон Бойме, Дж.Сарторі, Е.Хейвудом, А.Мінццелем і У. Фон Алемані, І.Пльїнським, Л.Ентінім, Б.Ісаєвим та ін. Серед українських науковців можна назвати А.Білоуса, А.Колодій, Ф.Рудича, М.Примуша, Ю.Шведу тощо.

Невирішеними раніше частинами загальної проблеми є визначення функцій політичних партій у державному управлінні в Україні, виокремлення їх із загальних напрямів діяльності.

Метою статті є виділення функцій політичних партій у вітчизняному державному управлінні.

Вклад основного матеріалу. Безпосередня суб'єктність партій у політичному процесі визначається їх функціями. У ХХІ ст. суттєво змінюється інфраструктура економіки, перетворившись на багатопланову комунікативну мережу. Зростання цієї системи спричиняє нову боротьбу за контроль над знаннями і засобами комунікації - боротьбу, що видозмінює владу окремих осіб, компаній, індустрій, секторів та країн. Якщо партії розглядати як інститут комунікації, то стає зрозумілою боротьба, яка загострюється навколо них. Сьогоднішня влада не стільки залежить від грошей, скільки від розуму - інтелекту, що ним наділені комп'ютери, програмне забезпечення та електронні мережі, тобто засоби комунікації, вважає Е.Тоффлер [1, с. 156-158].

Відповідність політичних партій завданням сучасності забезпечить проведення політичної реформи. Головною проблемою політичних партій України з точки зору їх участі в політичному управлінні до 2004 р. був їх незначний вплив на формування керівництва виконавчої влади. Вплив політичних партій обмежувався головним чином парламентом.

Політичні партії України ще не набули ознак, що мають партії у країнах розвинутої і стабільної демократії. Відбувається процес їх кількісного, але не якісного зростання. Вони не виконують ще повною мірою своїх функцій у політичній системі

українського суспільства, а відповідно, і в управлінні державними справами. Але зацікавленість у стабільному демократичному правлінні змушує політичні партії організаційно зміцнюватися та ставати більш впливовими на політичній арені держави.

Для цього вони повинні виконувати свої функції. Із визначення політичної партії як постійно діючого інституту політичної системи, що бере участь в організації та здійсненні державної влади, випливають її функції та завдання. Під функціями політичних партій розуміють постійно повторювані ролі, які партії виконують у політичній системі суспільства.

У демократичних системах партії вирішують ряд важливих функціональних завдань, що допомагають забезпечити безперерйну діяльність політичної системи, зберегти її як єдине ціле і підтримувати в робочому стані. Функції партії випливають з її структури та місця, що вона посідає в суспільстві.

Дослідники політичних партій називають різну кількість функцій, але всі вони однотайні в тому, що сьогодні політичні партії виконують важливі функції у формуванні та здійсненні державної політики та управління. У міжвоєнний період американська політична наука зосередила увагу на дослідженні та викритті порушень і зловживань усередині політичної інфраструктури. Зокрема, Е.Шаттшнайдер, досліджуючи політику й тарифи, дійшов висновку, що основними функціями політичних партій є підбір партійних та державних лідерів, "рекрутування і соціалізація" нових членів, розроблення заходів впливу партії на оточуючі її інститути та соціальне середовище, вирішення внутрішніх суперечок та інших внутрішніх і зовнішніх проблем, що постають у процесі діяльності.

На особливу увагу заслуговує його думка щодо подолання розбіжностей всередині партії у боротьбі за владу. Партія, яка зуміла чітко визначити свої позиції для громадської думки, має всі шанси стати правлячою [2].

К. фон Бойме наголошує на чотирьох загальних функціях політичних партій: визначення мети, акумуляція і вираження соціальних інтересів, мобілізація і соціалізація громадськості в рамках системи, формування еліти та уряду [3, с. 64].

Дж.Сарторі окреслює функції партій ширше, наголошуючи на функції нейтралізації і запобігання конфліктам, розробці політики та вихованні політичних лідерів [4, с. 28]. М.Дюверже

підкреслював, що добір політичних діячів серед однодумців дав змогу виправити помилки, властиві політичній олігархії, замінивши керівну еліту, яка завдячувала своїм становищем своєму вродженому чи майновому стану, новою елітою, яка вийшла з різних суспільних верств. Система однодумців не пододала олігархічну форму, якої важко уникнути, але вона її оздоровила і зробила більш демократичною [5, с. 183].

Е.Хейвуд вважає важливими функції формування державницької еліти, визначення суспільної мети, організації уряду тощо [6, с. 312-318]. П.Меркл також відзначає участь партій у державному управлінні [7, с. 264-268].

А.Мінтцель і У. фон Алемані, досліджуючи діяльність партій як суб'єктів місцевих суспільно-політичних відносин, виділяють урядові функції політичних партій: створення уряду; розробка програм і рішень у галузі урядової політики та забезпечення їх реалізації; координація політики в разі зміни ситуації та вимог громадян; селекція, відбір представників політичних партій на обраних та вищих державних посадах (урядових); акумуляція суспільних і політичних вимог [8].

І.Льїнський, Л.Ентін називають чотири функції політичних партій: розповсюдження в масах ідеології; боротьба за володіння урядовою владою в центрі та на місцях; участь у формуванні й діяльності всіх ланок урядового апарату; пряма або непряма участь у розробленні, формуванні і здійсненні внутрішньо- та зовнішньополітичного курсу держави.

Ю.Малов серед інших функцій називає вироблення та здійснення політики, просування кандидатів в органи влади [9, с. 58-65].

Б.Ісаєв називає більше 10 функцій, серед яких такі як: зв'язок між державою та громадянським суспільством; стабілізація уряду, політичної системи, суспільства в цілому; просування керівників партій на державні посади. Російський науковець вважає, що політичні партії відіграють провідну роль у нормалізації діяльності уряду після виборів. До важливих функцій партій він також відносить розробку політики [10, с. 109-112].

Отже, усі дослідники політичних партій виділяють їх державницькі функції, що дає підстави зараховувати політичні партії до інститутів державної політики та управління.

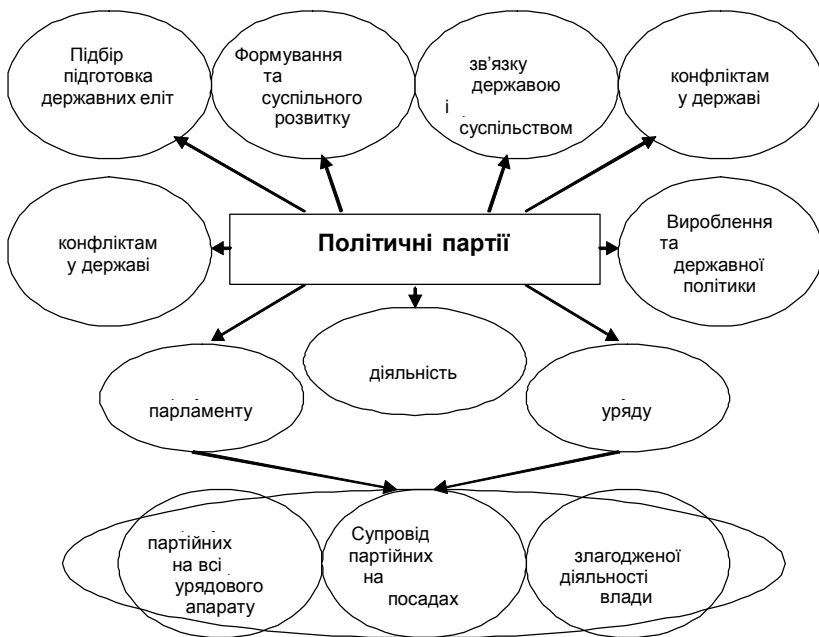
Історичні витоки державної, громадянської, політичної відкритості, її структури та функції вивчав Ю.Габермас. Однією із функцій відкритості він визначає "завдання урівнювати інтереси, що далеченько відходять від класичних форм парламентського єднання та домовляння" [11, с. 250]. Ю.Габермас виділяє нові форми ухвалення політичних рішень, зокрема торгівлю, разом зі старими формами здійснення влади, ієрархією та демократією. У нових умовах і компетенції відкритості змінюються. Урівнювання інтересів орієнтується на ліберальні вимоги самої відкритості, тоді як пошуки компромісу переходять у позапарламентські сфери, зокрема через делегування повноважень державних органів суспільним організаціям, через фактичне зміщення компетенцій, не передбачене нормами. З політичними партіями Ю.Габермас пов'язує політичну ефективність, яка визначається формуванням довіри або використанням капіталу вирішального голосу потенційних виборців. Він вважає, що сьогодні зросла взаємопов'язаність політично актуальних подій, що призводить до втрати значення відкритості як організаційного принципу державного управління, який втрачає прозорість і передбачуваність. Він це пояснює тим, що партії перетворились на знаряддя формування волі, але не в руках громадян, а тих, хто скеровує партійний апарат. Це пов'язано і зі зміною статусу депутатів та появою ідеї імперативного мандата. Вирішальним для партій є те, "хто саме володіє засобами примусу і переконування, аби демонстративно чи там маніпулятивно впливати на поведінку населення на виборах" [11, с. 256].

Попередні дослідження дають підстави для виокремлення функцій політичних партій у державному управлінні (див. таблицю).

Функції політичних партій у державному управлінні

Дослідник	Функції партій у державному управлінні
Е.Шаттшнайдер	1. Підбір державних лідерів
К. фон Бойме	2. Формування уряду
Дж.Сарторі	1. Розробка політики. 2. Виховання політичних лідерів
М.Дюверже	1. Підбір політичних еліт. 2. Зміна керівних еліт
А.Мінцель і У. фон Алемані	1. Створення уряду. 2. Розробка програм та рішень у галузі урядової політики та забезпечення їх реалізації. 3. Координація політики в разі зміни ситуації та вимог громадян. 4. Селекція, відбір представників політичних партій на обраних та вищих державних посадах (урядових). 5. Акумуляція суспільних і політичних вимог
Е.Хейвуд	1. Формування державницької еліти. 2. Визначення суспільної мети. 3. Організація уряду
І.Пльїнський, Л.Ентін	1. Боротьба за володіння урядовою владою в центрі та на місцях. 2. Участь у формуванні та діяльності всіх ланок урядового апарату. 3. Пряма або непряма участь у розробленні, формуванні та здійсненні внутрішньо- і зовнішньополітичного курсу держави
Ю.Малов	1. Вироблення та здійснення політики. 2. Просування кандидатів в органи влади
Б.Ісаєв	1. Зв'язок між державою та громадянським суспільством. 2. Стабілізація уряду. 3. Просування керівників партій на державні посади. 4. Нормалізація діяльності уряду після виборів. 5. Розробка політики

Виходячи із попередніх досліджень можна сформулювати сучасне бачення функцій сучасних партій у державному управлінні.



Функції політичних партій у державному управлінні України

Висновки. У демократичних системах партії виконують низку важливих функцій, що допомагають зберігати політичну систему як єдине ціле і підтримувати її в робочому стані. Наявність правлячих і опозиційних партій створює механізм політичної відповідальності влади перед виборцями. Правлячі партії зазнають критики з боку опозиції, що впливає на якість прийнятих ними рішень. У жодній демократичній системі немає повного контролю партії над урядом, оскільки створені бюрократичні структури уряду самі володіють значною владою.

На думку Е.Тоффлера: "Наразі настає світанок ери преображення влади. Ми живемо в часи, коли розхитується вся структура влади, що колись тримала світ укупі. Натомість формується докорінно інакша структура й таке відбувається на всіх рівнях людського суспільства" [1, с. 19].

Подальші напрями досліджень. Попередні дослідження показали, що для виявлення специфіки українських політичних

партій необхідне подальше вивчення їх функціональної спроможності, умов, що її визначають.

Список використаних джерел

1. *Тоффлер Е.* Нова парадигма влади / Е. Тоффлер. - К. : Вид-во "Акта", 2003. - 416 с.
2. *Schattschneider E. E.* Politics, Pressures and the Tariff / E. E. Schattschneider. - NY : Farrar and Rinehart, 1935.
3. *Бейме фон К.* Партии / К. фон Бейме // Политология вчера и сегодня. - 1992. - Вип. 4. - С. 64.
4. *Sartori J.* Parties and Party Systems / J. Sartori. - N. Y. : Harper and Row, 1976. - P. 28.
5. *Дюверже М.* Политические партии / М. Дюверже ; пер. с фр. Л. А. Зими́на. - М. : Акад. проект; Королев, Парадигма, 2005. - 558 с.
6. *Хейвуд Э.* Политология : учебн. для студ. вузов / Э. Хейвуд ; пер. с англ. под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Бельского. - М. : ЮНИТИ ДАНА, 2005. - 544 с.
7. *Mercl P.* Modern Comparative Politics / P. Mercl. - N.Y., 1970. - P. 264-268.
8. *Riggs F. W.* Comparative Politics and the Study of Party Organization: A Structural Approach / F. W. Riggs // Crotty W. J. (ed.) Approaches to the Study of Party Organization. - Boston, 1968.
9. *Малов Ю. К.* Введение в теорию политических партий (обзор идей и концепций) : монография / Ю. К. Малов. - М. : Русский мир, 2005. - 315 с.
10. *Исаев Б. А.* Теория партий и партийных систем : учеб. пособие для студ. вузов / Б. А. Исаев. - М. : Аспект Пресс, 2008. - 367 с.
11. *Габермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Габермас ; пер. з нім. А. Онишко. - Львів : Літопис, б. р. - 317 с.