

Б. Ленігевич

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ: ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Проаналізовано стан та проблеми взаємодії органів державної влади та політичних партій. Охарактеризовано вплив політичних сил на органи виконавчої влади та місце громадянського суспільства. Проаналізовано нормативно-правове підґрунтя посадових осіб адміністративного та політичного спрямування. Наголошено, що програмні документи політичних партій майже не використовують громадянське суспільство як ефективний інструмент впливу.

Ключові слова: органи державної влади, органи виконавчої влади, громадянське суспільство, адміністративні посади, політичні посади.

Трансформація, що відбувається на теренах сучасної України, характеризується як перехідний стан соціо-культурної динаміки. Вона полягає, насамперед, у створенні соціально-орієнтованого суспільства, створенні системи взаємодії між державою та громадянським суспільством, яка проявляється у співпраці органів влади, які представляють інтереси держави та політичних сил та рухів, що, своєю чергою, є представниками українського суспільства. Така співпраця характеризується відмовою від домінування та посилення організаційно-структурного функціонування виконавчої гілки влади та створення плюралістичного підходу, що базується на сучасних демократичних цінностях.

Питання взаємодії органів державної влади та політичних утворень є актуальним питанням сучасної демократії у світі та в Україні. Система взаємодії органів державної влади є вкрай різноманітною. Вона стосується економічних, соціальних, культурних, екологічних, релігійних, національних, регіональних питань тощо. Нагальність вивчення такого питання полягає, насамперед, у створенні дієвої системи такої взаємодії в Україні під час політичної та економічної кризи. Питання функціонування та розмежування повноважень та впливів перманентно порушує у працях вітчизняних та зарубіжних науковців, експертів, дослідників, управлінців та політиків.

Питання взаємодії органів державної влади та політичних партій порушувалося у працях вітчизняних науковців та дослідників, зокрема: Б. Андресюка, В. Баркова, О. Батанова, В. Безверхого, А. Білоуса, К. Волинка, Б. Волошинського, І. Воронова, Н. Гаєва, М. Гіряка, П. Грака, О. Якубовського, Т. Бутирської, С. Друзук, К. Левчук, О. Мех, М. Примуш, О. Хуснутдінова, В. Шаповала та інших.

Питанням розмежування впливу адміністративних та політичних посад присвячені праці вітчизняних та закордонних вчених, серед яких важливими можна вважати таких: В. Бабкіну, В. Бакуменка, В. Бебика, М. Білинську, О. Власюка, С. Ліпсета, Г. Алмонда, Л. Пая, С. Хантінгтона, Ш. Ейзенштадта, Р. Інглхарта, Ю. Хабермаса та інших.

Мета дослідження – проаналізувати та охарактеризувати вітчизняну систему взаємодії органів державної влади та політичних партій крізь призму функціонального аспекту.

Сучасне суспільство характеризується своїми досягненнями та ефективною діяльністю у сфері самовдосконалення політичних систем, пошуком та імплементацією

інноваційних підходів до розвитку, обов'язкового врахування соціальних, політичних та економічних тенденцій, які поширені в сучасному світі. Будь-яка соціально-політична система ґрунтується на власних історичних принципах та засадах, однак гнучкість і можливість пристосовуватися до проблемної ситуації, здатність витримувати кризові явища, уникати їх, враховувати світові тенденції роблять систему стійкою і витривалою.

Ефективна і стабільна система, своєю чергою, означає, що держава рухається правильним шляхом, ефективно діють закони, норми та правила, існує зворотній зв'язок між суспільством і владою. Як приклад, наводиться Європейський Союз, де країни з різними історичними традиціями, а інколи з історичною ворожнечею (Франція, Німеччина), відкинувши суперечки, об'єдналися, утворивши єдину унікальну систему для досягнення власного "загальноєвропейського добробуту" прикладу якої ще не було. Саме тут були закладені основи системи сучасного державництва, громадянського суспільства, ефективної ринкової економіки, соціальної справедливості. Одним із важливих чинників утворення і функціонування такої системи є впровадження в соціально-політичну сферу державами-членами євро стандартів, які визначають ті мінімальні критерії, за якими відбувається суспільно-політичне життя ЄС і які є обов'язковими для дотримання всіма членами ЄС. Це стосується широкого спектру сфер людської діяльності, серед яких можна перерахувати адміністративні, нормотворчі, соціальні, політичні, економічні процеси [1].

Функції держави здійснює вкрай розгалужена система різноманітних органів, серед яких зазвичай виділяють вищий, середній та низький рівні. До вищого рівня належить глава держави, парламент (одно чи двопалатний) та уряд. Середній рівень займають органи влади регіонального (обласного) значення, а до низького рівня належать місцеві органи влади.

До вищих органів також окремо належать вищі судові інстанції загальної і спеціальної компетенції – верховний суд, конституційний суд, вищий адміністративний суд тощо. Проте судові органи формально відсторонені від реалізації державних функцій політичного спрямування (виняток становить лише діяльність конституційного суду, хоча і він вважається загалом "неполітичним" органом). Тому тільки дослідивши роботу вищих органів законодавчої і виконавчої влади, можна певною мірою точно визначити, в яких формах здійснюється політика, на яких засадах існує і діє державний механізм взаємодії органів державної влади з політичними об'єднаннями громадян [2].

Однак саме органи виконавчої влади мають основне цільове призначення впроваджувати державну політику в країні, забезпечувати стабільність та безперервність у різноманітних сферах суспільного життя. Органи виконавчої влади мають специфічні особливості, на відміну від органів інших гілок влади, зокрема за видом діяльності, вертикальними та горизонтальними взаємозв'язками, функціями, формами здійснення владних повноважень, компетенцій тощо.

Загалом органи виконавчої влади класифікують за такими критеріями, як територіальний масштаб діяльності (центральні, органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, міжтериторіальні, місцеві), обсяг і тип компетенції (органи загальної компетенції, органи галузевої компетенції, органи спеціальної (функціональної) компетенції, органи предметної компетенції), порядок вирішення підвідомчих питань, предмет спрямованості компетенції, становище та місце в системі органів [3].

Також доцільно відзначити практику деполітизації системи виконавчої влади шляхом розмежування адміністративних та політичних посад. Традиційно в теорії

державного управління розглядається постулат про те, що органи державної влади повинні дотримуватись та реалізовувати програми і політику, яка встановлюється законодавчими органами влади, главою держави та урядом. Через такий підхід органи державної влади офіційно залишаються без самостійності та не можуть ставити цілі й завдання у своїй діяльності. У США цієї моделі притримувався В. Вільсон – один із основоположників науки державного управління. Завдяки такому підходу, в США наприкінці XIX ст. була розповсюджена ідея відокремлення управління та політики, тобто розмежування політичних та адміністративних посад [4].

Розмежування державного апарату з метою запобігання негативних впливів політизації є складним завданням для України і донині, незважаючи на прийнятий Закон України “Про державну службу” в новій редакції. Відтак, до цього часу науковцями та експертами обговорюється механізм нівелювання владного впливу політичних посад на адміністративні, оскільки питання нейтральності державної служби й досі актуальне для України.

Ретроспективний аналіз нормативно-правової бази вказує на те, що питання вирішення оптимальної співпраці органів виконавчої влади й представників політичних партій починається ще з прийняття законодавства щодо державної служби 1993 р., та продовжилось при проведенні адміністративної реформи 1998 р., коли відбувся розподіл посадових осіб на власне державних службовців та політиків. Також доцільно відзначити, що важливу роль у цьому відіграла “Стратегія реформування системи державної служби” в 2000 р., де вже чіткіше було визначено різницю між політичними та адміністративними посадами [5].

Зокрема, особливості статусу посади “політичний діяч”, “політик” виявляються у тому, що: призначення на посаду та звільнення з посади проводять вищі посадові особи країни за політичними критеріями на позаконкурсній основі; відповідальність за наслідки діяльності має публічну ознаку (тобто перед главою держави, парламентом, а також у певних формах – перед населенням). Так, до політичних діячів належать члени Кабінету Міністрів України (які займають політичні посади); особи, які призначаються на посади Президентом України, за його поданням; особи, які призначаються на посади Верховною Радою України або за її згодою; депутати Верховної Ради АРК та депутати місцевих рад [6].

Зовсім інший механізм працює для призначення та звільнення з адміністративних посад, який чітко прописаний у Законі України “Про державну службу” останньої редакції. Головними пріоритетами тут визначено професійність, компетентність, моральність та інші цінності. Зокрема, до професійних службовців державних органів належать: державні службовці; особи, які займають посади в державних органах влади і не є державними службовцями; особи, які займають посади в органах державної влади і мають спеціальні звання, класи, чини, дипломатичні ранги, кваліфікаційні класи; військовослужбовці Збройних сил України та інших військових формувань, Державної спеціальної служби транспорту України відповідно до переліку, затвердженого Кабінетом Міністрів України [7].

Таким чином, ми можемо вказати, що в Україні існує нормативно-правове підґрунтя, яке визначає, характеризує, обмежує права та обов’язки як посадових осіб адміністративного спрямування, так і політичного. Дещо інший стан спостерігається у взаємозв’язку органів державної влади, політичних об’єднань та громадянського суспільства.

Власне більшість українських політичних партій, об'єднань, рухів використовуються не як посередник у діалозі між органами влади та суспільством, а виключно як інструмент у боротьбі за політичну владу, залишаючи саме громадянське суспільство осторонь та не захищаючи їх інтереси.

Аналізуючи партійні програми, вітчизняні дослідники сформулювали декілька негативних тенденцій та недоліків такої співпраці:

– у програмних документах політичних партій відсутні програмні документи, які б пояснювали сутність громадянського суспільства;

– одержавлення громадянського суспільства, безпідставне надання багатьох сутнісних атрибутів держави розкриває реальні інтереси замовників партійних програм, що мають на меті лише отримання державної влади. Гасло щодо розбудови та представництва громадянського суспільства здебільшого є лише засобом камуфляжу справжньої політичної мети;

– неопрацьованість реальних механізмів і гарантій організації діалогу органів влади та суспільства. Небажання держави надавати подібні гарантії можна пояснити прагненням до централізації, однак неухважність з боку представників політичних сил до вирішення певної проблеми полягає у тому, що своє місце в такому діалозі вони вбачають не на боці суспільства;

– партійні програми політичних партій радикального спрямування, враховуючи лівих та правих, ігнорують поняття “громадянське суспільство”, й все з ним пов'язане [8].

Саме ці сили зумовлюють нормативно-регуляторну сферу в структурі політичної системи, а ті, своєю чергою, впливають на інші напрямки діяльності суспільства. Так, з встановленням демократії в Україні буде посилюватись тенденція до зростання кількості та впливу різноманітних політичних об'єднань громадян. Усе більше стає помітний їхній внесок у вирішення загальнонаціональних і регіональних завдань, пов'язаних із розвитком економіки, соціальним захистом населення тощо, бо, як відомо, політичні об'єднання громадян є важливим інструментом вираження волі не тільки окремих соціальних груп, а й усього народу. Політичні об'єднання громадян – це інструмент, що забезпечує нормальне функціонування громадського суспільства, відіграє важливу роль у визначенні, відборі, систематизації та вираженні суспільних інтересів [9].

Тип взаємодії органів державної влади, політичних партій, суспільства визначається особливостями соціально-економічного розвитку, правовими рамками взаємодії, відносинами основних політичних сил. Реформа механізмів взаємодії актуалізується при переході від неоліберальних до інституційних реформ. Водночас загострюється суперечність між потребою у посиленні управлінського впливу та політичною структуризацією. Тип її вирішення залежить від взаємодії політичної системи з зовнішнім середовищем, внутрішніх загроз стабільності та інституційного вибору, здійсненого при становленні політичної системи. Тенденцією розвитку механізмів взаємодії є концентрація політичного впливу в уряді, що збільшує роль середнього рівня управління та знижує політичну роль нижчої ланки. Це не виключає можливості прямих зв'язків між нижнім та верхнім рівнями, чому сприяють кулуарні методи ухвалення рішень [10].

Надмірна концентрація впливу за плюралістичної структури уряду здатна провокувати політичні конфлікти у владі. Стабільність влади залежить від політичної “однорідності” її інститутів, а за неможливості досягти її – від домінуючої сили, що сприяє забезпеченню балансу між політичними угрупованнями. Досвід України дає

зможу висунути гіпотезу, що ці передумови найкраще забезпечуються, коли коаліція формується партіями, а не блоками. Але не можна ігнорувати й чинник політичної культури учасників процесу, зокрема вищого керівництва виконавчої влади у забезпеченні балансу [11].

Доцільно зауважити, що вагомий вплив на діяльність органів виконавчої влади мають також Верховна Рада України та Президент України. Зокрема, згідно з Конституцією України (ст. 106), Президент України призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України; припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку; призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їхні повноваження на цих посадах; призначає за згодою Верховної Ради України на посаду Генерального прокурора України та звільняє його з посади; призначає половину складу Ради Національного банку України; призначає половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; призначає на посади та звільняє з посад за згодою Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Фонду державного майна України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади; скасовує акти Кабінету Міністрів України та акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим [12].

Верховна Рада України, своєю чергою має визначені Конституцією України повноваження, відповідно до яких провадить зовнішню та внутрішню державну політику, приймає закони та виконує представницьку функцію, таким чином представляючи інтереси народу України, яка була делегована під час виборів. У Верховній Раді України складається коаліційна більшість, яка, своєю чергою, формує Кабінет Міністрів України – вищий виконавчий орган влади в державі. Представники парламентської опозиції, своєю чергою, мають обмежений вплив на формування вищих органів виконавчої влади та залишаються осторонь від більшості державно-політичних процесів.

Вивчаючи досвід розвинутих країн світу, можемо зазначити, що наявність розвинутого громадянського суспільства є вагомим інструментом впливу на взаємодію органів виконавчої влади та політичних партій, оскільки в суспільстві з'являються реальні відпрацьовані правові механізми такої взаємодії.

Сучасна концепція громадянського суспільства виходить із того, що воно є передумовою соціальної правової держави. Взаємовідносини громадянського суспільства і держави є складними та суперечливими. Громадянське суспільство як система, що сама розвивається, завжди відчуває тиск з боку держави. Своєю чергою, держава не може розвиватися без вільного розвитку громадянського суспільства, яке контролює дії політичної влади. Недостатньо розвинене громадянське суспільство спонукає державу до узурпації його прав, унаслідок чого відбувається перерозподіл функцій держави і громадянського суспільства. У такому разі держава, крім власних функцій, привласнює ще й функції громадянського суспільства, змушує його виконувати виключно державні рішення [13].

Отже, аналізуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що питання взаємодії органів державної влади та політичних партій ще не є системним. Відсутні реальні нормативно-правові та соціальні механізми такої взаємодії. Політичні партії

практично не використовують можливості громадянського суспільства для посередництва у діалозі держава – суспільство. Відсутність такого діалогу призводить до виникнення опору суспільства впровадженню урядом державної політики та посилення недовіри до політичних об'єднань, самовідстороненню від суспільно-політичного життя держави.

Зокрема, вагомим лишається вплив осіб, що займають політичні посади в органах виконавчої влади на працівників адміністративних посад, оскільки виконавчо-управлінська діяльність у державі проваджується згідно з політичною доцільністю і не завжди враховує інтереси суспільства. При цьому доцільно зазначити, що незважаючи на часту зміну політичного курсу держави, впровадження управлінсько-політичних рішень більшою мірою залежить від професійності працівників виконавчих органів державної влади.

Список використаної літератури

1. Красівський Д. О. Європейські стандарти як фактор модернізації державно-управлінської діяльності / Д. О. Красівський // Науковий вісник Академії муніципального управління. — 2013. — Вип. 4. — С. 269—276. — (Серія “Управління”).
2. Сухорукова А. Л. Взаємодія органів державної влади з політичними об'єднаннями громадян на сучасному етапі розвитку України / А. Л. Сухорукова // Політичні науки [Електронний ресурс]. — Т. 40. — Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukraci/politics/2006/40-27-21.pdf>.
3. Там само.
4. A Decentered Theory of Governance: Rational Choice, Institutionalism, and Interpretation Mark Bevir, R. A. W. Rhodes [Text]. — [S. p.] : University of California, Berkeley. Institute of Governmental Studies Berkeley, 2001. — P. 8.
5. Стратегія реформування системи державної служби в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 599/2000 від 14.04.2000 р. — Режим доступу : <http://zakon1.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=599%2F200>.
6. Григорчук Н. В. Публічний виступ: “Поняття політичної нейтральності державної служби. Розмежування політичних та адміністративних посад” / Н. В. Григорчук // Спільнота кращих державних службовців України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kds.org.ua/article/grigorchuk-n-v-publichniij-vistup-ponyattya-politichnoi-nejtralnosti-derzhavnoi-sluzhbi-rozme>.
7. Про державну службу : Закон України № 889-VIII від 10.12.2015 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2016. — № 4. — Ст. 43.
8. Артеменко І. Вплив політичних партій на діяльність органів державного управління в Україні: теоретико-методологічний аспект / І. Артеменко // Науковий вісник ДРІДУ НАДУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/4.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/4.pdf).
9. Там само. — С. 94.
10. Перегуда Є. Політичні механізми взаємодії органів виконавчої влади в умовах домінування партійно-політичного плюралізму / Є. Перегуда // Політичний менеджмент. — 2012. — № 3. — С. 101—110.
11. Там само. — С. 109.
12. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — № 30. — С. 141.

13. Соціально-економічні аспекти формування громадянського суспільства в Україні [Текст]: монографія. — Умань: Видавець “Сочінський”, 2009. — 284 с.

Стаття надійшла до редакції 29.03.2017

Схвалена до друку редколегією 10.05.2017

B. Lenihevych

INTERACTION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND POLITICAL PARTIES: FUNCTIONAL ASPECT

This paper provides an analysis of the state and problems of the interaction between public authorities and political parties. The paper characterizes the influence of political forces on executive authorities and the place of civil society. The normative legal framework for the officials with administrative and political orientation is analyzed. The author stresses that program documents of political parties almost don't use civil society as an effective instrument of influence.

Key words: public authorities, executive authorities, civil society, administrative positions, political positions.