

Роль політичних партій у забезпеченні політичного впливу громадянського суспільства на державну бюрократію в Україні

Юрій Тишкун

Кафедра політології, Національний університет “Львівська політехніка”, УКРАЇНА, м.Львів, вул.С.Бандери, 12, E-mail: jurko.tyshkun@gmail.com

Abstract – the political influence of ukrainian political parties on the state bureaucracy is analyzed in this article.

Ключові слова – state bureaucracy, civil society, political parties.

Поглиблення демократії особливо сприяє зростанню впливу на бюрократію з боку громадянського суспільства. “Серцевину” такого впливу становить процес прийняття політичних рішень органами публічного врядування, адже долучення до такого процесу інститутів громадянського суспільства забезпечує умови для ефективнішого впливу на бюрократію. Це втілюється насамперед у діяльності вторинних суб’єктів політики, якими є інституційні форми громадянського суспільства: політичні партії як представники структурованих і відкритих суспільних інтересів.

Виборювання місць у представницькому органі нації дає змогу політичним партіям та їхнім лідерам сформувати уряд, який керуватиме апаратом державної бюрократії. Оскільки ще М. Вебер вказував, що лише парламентська політична партія, очолена харизматичним вождем, спроможна успішно протистояти професійній державній бюрократії і навіть її підкорити.

Водночас парламент сформований з представників політичних партій виступає представником і виразником груп інтересів, представляючи акумульовані та узагальнені інтереси різних соціальних груп як елементів громадянського суспільства. І саме парламент, вважає Л.фон Мізес, приймає закони і бюджет, у суворій відповідності з якими в умовах демократії здійснюється управлінська діяльність державної бюрократії, тоді як суди, армія і адміністрація виконують лише те, що визначають закон і бюджет.

За Ю.Габермасом політичні партії, точніше, “суспільно-політична бюрократія в партіях та корпораціях (об’єднаннях) за інтересами”, яка володіє не меншою за державних чиновників силою, може як контролювати державну бюрократію, так і впливати на неї. В умовах сучасної соціальної держави, вважає він, процес прийняття політичних рішень опускається з рівня представницьких органів влади на рівень адміністрації. За таких умов чиновники ухвалюють рішення в процесі непублічних кабінетних “торгів” (bargaining) з представниками партій, спрямованими на головне: забезпечити врахування своїх інтересів, насамперед на етапах прийняття і реалізації політико-адміністративних рішень.

В Україні значення політичних партій для забезпечення впливу громадянського суспільства на державний апарат обумовлюється їх спроможністю

здійснювати ефективний вплив на державну бюрократію за такими напрямками: а) через апаратні канали, збережені з радянських часів, б) через законодавчу діяльність парламентських фракцій та присутність представників чи симпатиків політичних партій на важливих посадах в державному апараті. При цьому будь-яке кадрове рішення зачіпає інтереси партій, оскільки надає їм певні пільги. Але якщо в країнах сталої демократії відповідний вплив забезпечується дією легальних механізмів законодавчо-парламентського лобізму, то в українських умовах це відбувається в рамках успадкованого від СРСР нелегального виборчо-бюрократичного лобізму.

Починаючи від 1991 р. активізувався процес формування політичних партій. Вони набули виключної спроможності здійснювати вплив на процес імплементації політичних рішень державною бюрократією. Якщо націонал-демократичні партії в період президентства Л.Кравчука (1991-1994 рр.) й під час своєї “партизації” державних органів залишалися джерелом кадрів для заміщення, а також зміцнення другорядних посад у державному апараті, то вже за часів президента Л. Кучми (1994-2004 рр.) відбулось суттєве обмеження такого впливу, оскільки до формування державного апарату було залучено громадян України, які покинули лави своїх партій, або ж які з метою збереження власної (державної) посади вирішили вступити в чергову “партію влади” – НДП і АПУ, СДПУ(о) і ПР (з 2002 р.). Такі “провладні” політичні партії активно використовували кожну зміну розстановки політичних сил, щоб за результатами президентських і парламентських виборчих кампаній їхні висуванці могли отримати посаду в уряді чи керівному органі місцевого рівня в рамках spoils’ system – системи поділу переможцями на виборах “здобичі”. На початку 1990-х рр. це були націонал-демократичні партії, зокрема НРУ, в 1994 р. – політичні сили, які підтримували президента Л. Кучму, в 1998, 1999 і 2002 рр. – політичні сили, які вже традиційно тяжіли до “партії влади”. Такий спосіб “партійного призначення” “згори” висував на політичні посади представників певних родинно-земляцьких угруповань чи фінансово-промислових груп.

Важливим чинником структурування і розвитку політичних партій стало також використання змішаної виборчої системи (1998 і 2002 рр.), яка під час проведення кампаній виборів до парламенту сприяла консолідації партій у політичні блоки, та налагодження взаємодії фінансово-політичних груп і родинно-земляцьких об’єднань, для яких партії залишалися необхідною політичною “надбудовою”.

Це викликало в окремих діячів політичних партій, представлених у владі, прагнення посідати посади в державній адміністрації й уряді та використовувати їх як в інтересах партій, так і груп, які вони представляли. При цьому економічні та медіа-ресурси відповідних “кланів” і фінансово-промислових груп посилювали можливості партій.

Запровадження пропорційної виборчої системи з виборчим порогом у 3%, а також конституційна реформа 2004 р. спричинили відчутну трансформацію впливу політичних партій на державну бюрократію оскільки після реалізації такої реформи політичні партії вперше отримали змогу здійснювати реальний вплив на державну бюрократію через втілення власних політичних програм в програмі діяльності уряду, яку змушені виконувати чиновники, а також нести відповідальність за прийняття (неприйняття) відповідних урядових рішень.

Надалі, станом на грудень 2007 р. кількість партій в Україні скоротилась із 144-х до 141-ї, тоді як їх значення, навпаки, зросло. Кількість голосів, які виборці віддали за п'ять найбільших партій та блоків (ПР, БЮТ, НУ, СПУ та КПУ, сягнула 77,73% (вибори 26 березня 2006 р.) та 88,31% голосів – на виборах 30 вересня 2007 р. (за ПР, БЮТ, НУ-НС, КПУ та Блок Литвина). Таке збільшення підтримки найбільших політичних партій обумовлює підвищення їх політичного впливу на бюрократію.

Зростання впливу політичних партій шляхом внесення кадрових змін у склад бюрократичного апарату обумовлене тим, що наші партії залишаються об'єднаннями шукачів вигідних посад. Такий вплив особливо наочно виявлявся у 2005 р., коли було

звільнено до 18-ти тис. посадовців міністерств, відомств і органів державної влади на місцях, яких заступили партійні висуванці від блоків Ю. Тимошенко (БЮТ) і “Наша Україна”. Проте після відставки чинного глави уряду представники блоку “Наша Україна” також замінили висуванців від БЮТ, тоді як після парламентських виборів 2006 р. політична першість Партії Регіонів зумовила нову зміну складу центральних органів державної виконавчої влади і залежних від них органів влади на місцях (ДПА, державної митної служби). Формування у 2007 р. уряду Ю. Тимошенко мало наслідком контроль усіх принципово важливих посад представники БЮТ і НУ-НС.

Висновок

Отже, впродовж 1991-2007 рр. вплив на державну бюрократію в Україні різною мірою здійснював такий інститут громадянського суспільства як політичні партії. Особлива роль політичних партій полягала в можливості їхніх висуванців брати участь у процесах розробки і прийняття рішень представницькими органами влади, які реалізували бюрократи. Партії здійснювали призначення своїх представників на посади в апараті державної влади, які надалі лобіювали їх власні інтереси або приймали потрібні їм рішення.

Водночас, зростання впливу на державну бюрократію з боку політичних партій, представники яких ставили метою обійняти чиновницькі посади, знижувало такі класичні показники раціональності бюрократії, як деполітизація і професійність.