

УДК 342.92(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2023.4.8>

А. О. Зубко

кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ДИХОТОМІЯ ПОЛІТИЧНИХ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Відсутність якісних та сталих моделей взаємодії між політичним та виконавчим сегментами влади, а також недостатня розвиненість політико-адміністративної культури свідчать про актуальність вивчення проблем дослідження політико-адміністративної дихотомії.

Уточнюється, що політико-адміністративні відносини в Україні можуть бути представлені у вигляді двох різновидів: 1) парламентсько-урядові; 2) внутрішньоурядові. Причому вони є тісно переплетеними, адже не існують ізольовано один від одного. Зокрема парламентсько-урядові відносини створюють правовий фундамент для внутрішньоурядової політико-адміністративної роботи.

Визначено, що більшою мірою при розкритті проблематики політико-адміністративних відносин у дихотомічному контексті йдеться про поєднання урядом його функцій політичного спрямування розвитку суспільних відносин у кореляції з виконанням встановлених цілей його адміністративним сектором. При цьому уникається необхідність забезпечення належного розвитку парламентсько-урядових комунікацій, без яких унеможливлений ефективний та результативний механізм здійснення публічних повноважень керівництва країни. Зосереджено увагу на останньому та виявлено, що наразі немає єдиного бачення того, як має бути забезпеченим ефективний адміністративний функціонал «владного трикутника» (парламент, уряд, інститут президента) в Україні, адже досі відсутнє чітке та загальноприйняте розуміння політичних та адміністративних відносин. Тому актуальною є розробка сталих процедур та механізмів взаємодії між парламентом, урядом і президентським інститутом щодо налагодження взаєморозуміння спільних цілей для забезпечення ефективного функціонування держави.

Доведено, що розбудова стійких та ефективних механізмів співпраці між парламентом, урядом і президентським інститутом є фундаментальним аспектом у питанні формування належної адміністративної функціональності України. Її здатність до прийняття виважених стратегічних та тактичних суспільно-важливих рішень є прямо залежною від того чи працюють усі керівні структури як єдине ціле. Спільні зусилля цих інститутів мають бути спрямовані на вирішення ключових викликів і завдань, які стоять перед країною на засадах взаєморозуміння та чіткого розподілу компетенцій.

Ключові слова: адміністрація, дихотомія, міжінституціональні зв'язки, парламентсько-урядова коаліція, політика, політико-адміністративні відносини.

Постановка проблеми. Однією із заporук існування держави є спільне виконання суспільного договору влади та народу. Через ці процеси відбувається легітимація влади, їхня ж нестабільність спричиняє кризу легітимності влади. Серед трактувань легітимності актуальним залишається підхід американського політолога С. Ліпсета, який запропонував визначати її як здатність системи перебувати в русі й підтримувати у людей впевненість у тому,

що існуючі політичні інститути є найбільш прийнятними для суспільства [1, с. 77; 2, с. 8].

Без додаткових обґрунтувань, мабуть, кожному відомо, що для сучасного періоду розвитку України характерною є потреба розробки оптимальної моделі взаємодії [3, с. 116] політичного та виконавчого сегменту реалізації державно-владних функцій. Як зазначає С. Захарія, проблема дослідження політико-адміністративної

дихотомії, визначення політико-адміністративної взаємодії є одним з найбільш складних елементів перехідного процесу, оскільки вимагає як від політиків, так і від державних службовців перегляду підходів до розуміння своєї ролі та відповідної зміни своїх позицій у системі [3, с. 116] здійснення публічної влади.

Актуальність тематики дослідження значною мірою обумовлена доволі проблемним досвідом комплексної боротьби за політичну владу в Україні [4, с. 239], відсутністю якісних та сталих моделей взаємодії між політичним та виконавчим сегментами влади, а також недостатньою розвиненістю політико-адміністративної культури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дихотомія політичних та адміністративних відносин в Україні має доволі низький рівень об'єктивізації як відповідний напрям здійснення дослідницьких пошуків. Одними із ключових фундаментальних напрацювань у цій царині є розробки С. Захарія, що датуються 2009 роком. Зокрема автором висвітлено окремі наукові підходи українських та зарубіжних дослідників до розуміння поняття «політико – адміністративна дихотомія» та узагальнено їх основні положення. Інші напрацювання вчених побічно стосуються означених питань, адже зосереджені, як приклад, на організаційних засадах взаємодії парламенту і уряду в контексті політичної реформи в Україні (наприклад, Л. Галаган, 2009 рік) або парламентсько-урядових комунікацій (наприклад, Ю. Ганжуров, 2017 рік).

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та галузевих досліджень сучасного стану політико-адміністративних відносин в Україні, визначити кілька ключових аспектів щодо ідентифікації їхнього змісту та сутності.

Виклад основного матеріалу. Слід уточнити, що загалом дихотомія політико-адміністрування спирається на функціонально-структурний погляд на повноваження уряду, що поділяє їх між виборними та адміністративними посадами за функціональними напрямками [5, с. 505]. Таким чином, виконавчий інститут має дві галузі реалізації функцій держави: політика та

адміністрування [5, с. 505]. Йдеться про те, що уряд виконує «функцію політики» і «функцію адміністрації», де перша пов'язана з виробленням політичного курсу або виконання волі держави і суспільства, а друга – із впровадженням в життя цього політичного курсу [3, с. 117]. Зокрема виконавча політична влада знаходиться в руках політичних діячів – міністрів уряду, а виконавча адміністративна влада належить самостійним урядовим органам – міністерствам. Уряд, здійснюючи виконавчу політичну владу, визначає поточні і стратегічні напрями політичного курсу, тоді як міністерства в рамках своїх виконавчих адміністративних повноважень застосовують правові норми і проводять ці рішення в життя. Ця концепція достатньо ефективна в державах з парламентською формою правління, де уряд має в своєму розпорядженні підтримку більшості членів парламенту [3, с. 117–118].

У протилежному випадку слід вести мову про взаємодію між законодавчою та виконавчою владою, які функціонують у взаємозалежних суспільних сферах і які об'єднує загальна природа походження, що пов'язана із феноменом влади [6, с. 10]. Зокрема Джоел Д. Абербах, Роберт Д. Патнем, Берт А. Рокман, Томас Дж. Антон, Семюел Дж. Елдерсвелд, Рональд Інглхарт у 1981 році стверджували: «в добре впорядкованій державі політики формулюють мрії суспільства, а бюрократи обережно втілюють їх у життя» [7].

З означеного можемо зробити висновок, що політико-адміністративні відносини в Україні можуть бути представлені у вигляді двох різновидів: 1) парламентсько-урядові; 2) внутрішньоурядові. Причому вони є тісно переплетеними, адже не існують ізольовано один від одного. Зокрема парламентсько-урядові відносини створюють правовий фундамент для внутрішньоурядової політико-адміністративної роботи.

Слід наголосити, що більшою мірою при розкритті проблематики політико-адміністративних відносин у дихотомічному контексті йдеться про поєднання урядом його функцій політичного спрямування розвитку суспільних відносин у кореляції з виконанням встановлених цілей його

адміністративним сектором. При цьому уникається необхідність забезпечення належного розвитку парламентсько-урядових комунікацій, без яких унеможливлений ефективний та результативний механізм здійснення публічних повноважень керівництва країни.

Зосереджуючи свою увагу на останньому, зазначимо, що структурний аналіз поняття «парламентсько-урядова коаліція» засвідчує, що укладено союз між двома різнорівневими організаційними структурами: структурою представницької демократії, яка виражає інтереси народу як суверена, контролює їх забезпечення парламентськими методами, та структурою виконавчої влади, яка реалізує інтереси політико-економічних груп і виконує в межах Державного бюджету затверджений порядок завдань [8, с. 52].

Загалом досвід державотворення в Україні містить чимало прикладів комунікативних спроб деформації конституційних зв'язків між гілками влади, і вивчення основних чинників їх циркуляції у політично-правовому просторі приводить до висновку про децентрований характер багатовекторних носіїв у системі політичної комунікації. Заперечити їх доцільність неможливо з точки зору об'єктивної реальності їх існування в умовах еволюції політичної системи України, яка перебуває на стадії структуризації суспільно-правових відносин [4, с. 241].

Як приклад, у 2003 році Кабінет Міністрів України та представники депутатських груп і фракцій Верховної Ради підписали політичну угоду про створення парламентсько-урядової коаліції, головним завданням якої було забезпечення сприятливої соціальної атмосфери, високої політичної активності, динамічного економічного розвитку в процесі реалізації політреформи та конституційних змін з метою успішного проведення демократичних президентських виборів. Серед основних засад створення парламентсько-урядової коаліції – солідарна відповідальність представників парламенту та коаліційного уряду за реалізацію заявлених завдань (забезпечення виконання закону про Державний бюджет України на 2004 рік, оптимізація кадрової політики та структури

центральної влади, виконавчої влади, формування основних засад зовнішньої та внутрішньої політики України, підвищення якості життя громадян та рівня техногенної екологічної та ядерної безпеки країни). Угодою також передбачалось створення належних соціально-економічних передумов для набуття Україною повноправного членства в ЄС, співпраці в рамках Європейського економічного простору, вступу до Світової організації торгівлі, інтеграції до НАТО. Зокрема сторони зобов'язалися спільно підготувати і затвердити Програму законодавчих ініціатив на період до набуття повноважень новообраним Президентом та забезпечити її виконання [9].

Перед цим, зокрема у 2002 році, також була підписана Політична угода про співпрацю та солідарну відповідальність, більшість проблем у реалізації якої обумовлювались двома факторами. По-перше, на момент призначення В. Януковича Прем'єр-міністром України до складу депутатських фракцій і груп, які утворили більшість входило 223 депутати. Протягом 2003–2004 року цей показник збільшився до 230–232 депутатів. Тобто фактично, у разі відсутності на пленарному засіданні парламенту 5–7 членів відповідних фракцій і груп, для прийняття необхідних уряду законопроектів більшість мала розраховувати на підтримку або позафракційних депутатів, або депутатів – членів чотирьох опозиційних фракцій. Аналіз результатів голосування за проекти законів, внесених Кабінетом Міністрів України свідчить, що підтримка не депутатів більшої, а саме опозиційних фракцій була запорукою позитивного голосування за відповідні законопроекти. Один з найбільш яскравих прикладів – голосування за проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2003 рік» та деяких інших законів з питань оподаткування»: депутати фракцій і груп парламентської більшості «дали» 207 голосів на підтримку проекту, позафракційні – 13 голосів; проект був прийнятий в цілому лише в силу того, що за його прийняття проголосувало 14 депутатів з «Нашої України», 19 членів Фракції Соціалістичної партії України та 3 члени Фракції Блоку Юлії Тимошенко.

І цей приклад підтримки більшістю урядових законопроектів – далеко не єдиний. По-друге, більшість з моменту свого утворення мала вузьке коло спільних цілей. Оскільки інтереси фінансово-промислових груп, представлені у Верховній Раді відповідними фракціями та групами коаліції були і залишаються у багатьох сферах протилежними і взаємовиключаючими, на повну підтримку діяльності парламентською більшістю уряду не варто було сподіватись. Простіше кажучи, уряд може розраховувати на законодавче забезпечення його діяльності та на існування у нинішньому складі лише у тому разі, коли його діяльність здійснюватиметься в фарватері спільних інтересів політичних сил, які утворили більшість. Критична чисельність членів парламентської більшості, наявність конфлікту інтересів (перш за все, економічних) між фракціями і групами більшості – з одного боку, та підтримка всіма такими фракціями і групами курсу, що здійснюється Президентом України – з іншого боку, об'єктивно зумовлюють посилення впливу глави держави на діяльність більшості та уряду, вирішення кадрових питань в коаліційному Кабінеті та центральних органах виконавчої влади [10].

Загалом неспроможність політичних інститутів якісно виконувати покладені на них повноваження та обов'язки призводить до зниження реальної підтримки органів державної влади чи правлячого режиму в цілому. У якості виходу з міжінституціональної кризи, з якою Україна стикнулася на початку 2016 року, тодішній Прем'єр-міністр України А. Яценюк запропонував три сценарії: 1) відновлення парламентською коаліцією своєї діяльності і до формування Кабінету Міністрів України, реалізація розпочатих реформ; 2) взяття на себе відповідальності Президентом України і фракцією «Блоку Петра Порошенка» за формування нового Кабінету Міністрів, нової програми і коаліції, презентація їх народу України; 3) дострокові вибори [11]. Із розроблених варіантів виходу з кризи мали обирати оптимальний, що на практиці є вибором в інтересах превалюючої політичної сили. Щодо наведеного прикладу, то результатом стала відставка з другої спроби уряду

А. Яценюка у квітні 2016 року. З одного боку, кризу із призначенням нового Кабінету Міністрів було нейтралізовано, з іншого, – умови для відновлення міжінституціонального конфлікту лишилися без змін й у подальшому давали про себе знати. Однією з причин такої ситуації є відсутність погоджених меж публічних повноважень керівництва країни [2, с. 8].

Слід вказати, що загалом союз, де організація вищого ієрархічного рівня може генерувати організаційну систему нижчого рівня, контролювати її, спрямовувати, спонукати, але не укласти з нею союз у правовій державі є правовим та управлінським нонсенсом. Попри це, досвід таких стабільних парламентських демократій, як Швеція і Данія, свідчить, що для створення успішної коаліції необхідне її базування на спільній програмі дій, яка однаково підтримується усіма партіями-учасниками, та створення в уряді ефективних органів політичної координації між партіями-учасниками в ході реалізації політики. В Україні ж домінують два підходи до створення коаліції: «розподіл посад» та визначення «ключових принципів» діяльності коаліції. Жодна політична сила на разі не обговорює можливість створення спільної програми дій уряду до моменту затвердження його кадрового складу, а тим більше не заглиблюється у ризики створення коаліції, тобто спірні питання державної політики. Цього не вимагає й українське законодавство [8, с. 52].

З усім тим, не викликає сумніву потреба у створенні варіативної моделі розв'язання проблем функціонування парламентсько-урядової комунікації за участю президентських важелів її корегування. При цьому сумнівним видається прозорість у висвітленні та можливість альтернативних інтерпретацій неминучих трансформацій стосунків між Верховною Радою і Кабінетом Міністрів саме через модель формування парламентом коаліційного уряду. Якщо взяти за визначальну саме цю обставину як фактор посилення парламентськими елементами розстановки сил у трикутнику влади, можна зрозуміти аргументацію на користь парламентсько-президентської республіки. Цілком можливо, що пошуки оптимальних гаран-

тій забезпечення ефективності зазначеної формули міжінституціональної комунікації доцільно спрямувати на ґрунт усталених європейських демократій [4, с. 244].

Уточнюючи роль президентського інституту в межах політико-адміністративних відносин, необхідно зазначити, що аналіз його дієздатності та впливу на політичне життя відповідної країни можна зробити за характеристикою повноважень – символічних, церемоніальних, процедурних, прерогатив щодо призначень та політичних повноважень глави держави. Зокрема політичні повноваження, власне постають сутнісною характеристикою – право відкладального вето щодо законодавчих актів, право законодавчої ініціативи, виступати у ролі Голови Ради національної безпеки і оборони тощо. Такі можливості ведуть до прямих і безпосередніх наслідків для політичного життя країни [12, с. 6].

Тому експерти визначають за доцільне для діяльності інституту президентства встановити такі пріоритети: домінування конструктивної співпраці з іншими інститутами політичної влади і, перш за все, – парламентом та урядом; впровадження цивілізованих методів пошуку компромісів і толерантного розв'язання тих чи інших політичних проблем суспільного розвитку; здійснення презедентурою ролі інтеграційного суспільно-владного інституту щодо забезпечення умов для соціально-політичної злагоди; забезпечення законодавчого закріплення базових принципів і юридичного унормування розподілу повноважень між політичними центрами, полюсами здійснення державної влади; забезпечення належного ступеню підтримки громадянами державної влади, її поточного і стратегічного курсу [12, с. 9].

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи вищенаведене, наразі немає єдиного бачення того, як має бути забезпеченим ефективний адміністративний функціонал «владного трикутника» (парламент, уряд, інститут президента) в Україні, адже досі відсутнє чітке та загальноприйняте розуміння політичних та адміністративних відносин. Тому актуальною є розробка сталих процедур та механізмів взаємодії між

парламентом, урядом і президентським інститутом щодо налагодження взаєморозуміння спільних цілей для забезпечення ефективного функціонування держави.

Отже, розбудова стійких та ефективних механізмів співпраці між парламентом, урядом і президентським інститутом є фундаментальним аспектом у питанні формування належної адміністративної функціональності України. Її здатність до прийняття виважених стратегічних та тактичних суспільно-важливих рішень є прямо залежною від того чи працюють усі керівні структури як єдине ціле. Спільні зусилля цих інститутів мають бути спрямовані на вирішення ключових викликів і завдань, які стоять перед країною на засадах взаєморозуміння та чіткого розподілу компетенцій.

Узагальнюючи, важливо наголосити на необхідності системного підходу до побудови політико-адміністративних відносин в Україні, спрямованого на забезпечення ефективного управління та розвитку країни.

Список використаної літератури:

1. Lipset, S., 1960. 'Political man: the social bases of politics', NY: Doubleday
2. Щедрова Г.П. Політична криза: структурно-функціональний аспект. Збірник наукових праць «Гілея: науковий вісник». 2019. Вип. 139. С. 7–11.
3. Захарія С. Я. Політико-адміністративна дихотомія у дослідженнях українських та зарубіжних вчених: історичний аспект. Економіка та держава. 2009. № 7. С. 116–118.
4. Ганжуров Ю. Парламентсько-урядова комунікація як модель політичного дискурсу. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім ім. І.Ф. Ку раса НАН України. 2017. Вип. 3(89). С. 239–252.
5. Tansu Demir. POLITICS AND ADMINISTRATION: A REVIEW OF RESEARCH AND SOME SUGGESTIONS. Administrative Theory & Praxis Vol. 31, No. 4 (Dec., 2009), pp. 503–532.
6. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. 300 с.

7. Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, Bert A. Rockman, Thomas J. Anton, Samuel J. Eldersveld, and Ronald Inglehart. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press, 1981. <https://doi.org/10.2307/j.ctvjz82fv>.
8. Галаган Л. Організаційні засади взаємодії парламенту і уряду в контексті політичної реформи в Україні. *Політичний менеджмент*. 2009. № 6. С. 48–55.
9. Створено парламентсько-урядову коаліцію. *Голос України*. 2003. URL: <http://www.golos.com.ua/article/237745>
10. Взаємодія парламенту і уряду: стан та шляхи оптимізації. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. 2004. URL: <https://parlament.org.ua/2004/03/16/vzayemodiya-parlamentu-i-uryadu-stanta-sh/>
11. Яценюк назвав три сценарії виходу з політичної кризи і вибрав комфортний для себе. *Телевізійна служба новин*. 2016. URL: <https://tsn.ua/politika/yacenyuk-nazvav-tri-scenariyi-vihodu-z-politichnoyi-krizi-i-vibrav-komfortniy-dlya-sebe-606601.html>.
12. Кудряченко А.І. Місце інституту президентства в контексті оновлення політичної системи України. *Стратегічні пріоритети*. 2006. (№1). С. 5–10.

Zubko A. Dichotomy of political and administrative relations in Ukraine

The absence of high-quality and established models for interaction between the political and executive branches of power, coupled with insufficient development of political-administrative culture, underscores the importance of studying the problems associated with political-administrative dichotomy.

It is clarified that political-administrative relations in Ukraine can be categorized into two types: parliamentary-governmental and intragovernmental. Furthermore, these types are closely intertwined, as they do not exist in isolation from each other. Specifically, parliamentary-governmental relations establish the legal foundation for intragovernmental political and administrative activities.

The analysis reveals that, to a greater extent, when addressing the issues of political-administrative relations in a dichotomous context, explored as the government combines its functions in directing the development of public relations in correlation with achieving established goals through its administrative sector. At the same time, the need to ensure the proper development of parliamentary and government communications is avoided, without which an effective and efficient mechanism of public powers of the country's leadership is impossible.

It is highlighted that there is still no common vision for ensuring the effective administrative functionality of the "power triangle" (parliament, government, presidential institution) in Ukraine, as a clear and universally accepted understanding of political and administrative relations is yet to be established. Therefore, it is crucial to develop stable procedures and mechanisms for interaction between the parliament, government, and the presidential institution to foster mutual understanding of shared goals and ensure the effective functioning of the state.

It is demonstrated that the development of stable and effective mechanisms of cooperation between the parliament, government, and the presidential institution is a fundamental aspect in forming the proper administrative functionality of Ukraine. Its ability to make informed strategic and tactically significant decisions directly depends on whether all governing structures work cohesively. The collaborative efforts of these institutions should be directed towards addressing key challenges and tasks facing the country based on mutual understanding and a clear delineation of competencies.

Key words: *administration, dichotomy, interinstitutional relations, parliamentary-governmental coalition, political-administrative relations, politics.*