

Перспективи розвитку політичних партій в Україні

Андрій Мелешевич «Дзеркало тижня» №40, 30 жовтня 2010, 00:00

У липні 2010 р. у відомому американському видавництві «Праегер» (Preager) вийшла друком праця, яка не має аналогів у науковому світі. Маю на увазі п'ятитомник під назвою «Політичні партії та демократія» (Political Parties and Democracy), до роботи над яким було залучено фахівців із 45 країн світу. Після трьох років копіткої праці збірник вийшов і здобув високу оцінку провідних експертів у галузі теорії політичних партій. Головною метою цього проекту був аналіз відносин між політичними партіями та демократією в 45 країнах, розміщених на шести континентах. Як партії впливають на стан демократії в цих державах? Чи знаходить підтвердження загальноприйнята в літературі теза, що розвинена, інституціоналізована система політичних партій є необхідним елементом демократичної системи? Як саме партії сприяють розвитку та утвердженню демократії? В яких випадках політичні партії гальмують чи, можливо, навіть руйнують демократичні засади політичної системи?

Автор статті, яка пропонується вашій увазі, був запрошений підготувати у зазначену колективну збірку розділ, що стосується України. Тож наразі я: по-перше, поділюся з шановними читачами «Дзеркала тижня» основними положеннями мого розділу, в якому аналізуються взаємовідносини між політичними партіями та станом демократії в нашій державі; по-друге, оскільки роботу над розділом було завершено понад рік тому і з часу останніх президентських виборів у політичній системі України відбулися істотні зміни, — спробую проаналізувати, як саме ці зміни позначаються на розвитку партійної системи України та, відповідно, на демократичній трансформації нашого суспільства.

До 2004 року українські політичні партії de facto не відігравали істотної ролі в політиці країни. Хоча вибори й відбувалися, вони майже не впливали на формування уряду, що складався з непідзвітних виборцю можновладців, які призначалися на свої посади президентом країни здебільшого на підставі лише йому відомих міркувань. У Верховній Раді чинник належності до політичних партій не був визначальним. Багато парламентаріїв, особливо обраних у мажоритарних округах, не перебували в партіях або належали до маргінальних організацій, назви яких сьогодні навряд чи хтось згадає. У самих виборах часто брали участь різного роду виборчі блоки та коаліції, котрі штучно створювалися напередодні голосування і так само швидко розпадалися. Під час кожних виборів список таких учасників змінювався. Всі ці обставини призводили до порушення одного з основних принципів демократичного суспільства: недвозначної відповідальності володарів владних кабінетів перед джерелом влади — своїми виборцями.

Три події, що відбулися у 2004 та 2005 роках, а саме: прийняття нового закону про вибори до Ради, щойно скасована конституційна реформа та помаранчева революція, — істотно змінили такий стан речей, створивши умови для розвитку українських політичних партій і значно посиливши їхню роль у політичному житті країни.

Пропорційна виборча система. Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 25 березня 2004 року було зафіксовано відмову від змішаної виборчої системи і встановлено, що вибори депутатів Ради здійснюються на засадах пропорційної системи у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій або виборчих блоків політичних партій. Таким чином, партії стали ексклюзивним засобом отримання депутатського крісла в національному парламенті. Щоб потрапити до виборчого списку, майбутній депутат, який доти не бачив

жодної цінності у партійному членстві, мав або отримати партійний квиток, або якимось іншим чином зацікавити партію. Оскільки належність до партій стала приносити відчутну особисту вигоду, партійна еліта усвідомила необхідність розбудови інфраструктури партій, залучення нових членів, створення позитивного іміджу партії в суспільстві.

Перехід до виключно пропорційної виборчої системи також ліквідував причини існування потужної неформальної партії влади, що складалася з регіональних та місцевих керівників, які не потребували жодної партійної приналежності для того, аби отримати місце в Раді. Прагматизму, мобілізації доступних їм державних і адміністративних ресурсів та виборчої системи одномандатних округів було достатньо, щоб виграти місця в законодавчому органі та здобути дециду демократичної легітимації. Після їх обрання такі депутати створювали в парламенті різні «центристські» групи, які декларували свою підтримку фактично будь-якому уряду, що був при владі. Існування потужної неформальної партії влади та її спроможність вигравати численні виборчі перегони в мажоритарних округах відповідає дуже низькому рівню розвитку партійної системи.

Хоча пропорційна система виборів не знищила партію влади остаточно, вона сприяла її трансформації від неформального до формального різновиду, що таки зміцнює роль партій у політичній системі. Як свідчать приклади деяких пострадянських країн, формальні партії влади сприяли встановленню там авторитарних режимів, однак, за умови чесних і прозорих виборів, такі владні партії залишаються підзвітними виборцям і можуть бути усунуті від влади демократичним шляхом.

Конституційна реформа. У 1986 році Франція, вперше з часу створення П'ятої Республіки з її президентсько-парламентською системою, увійшла в період кохабітації (cohabitation), або, інакше кажучи, співіснування, коли голова держави і голова уряду належать до конкуруючих політичних партій. Тоді було багато коментарів, суть яких зводилася до того, що така політична модель не витримає не врегульованого конституцією Франції конфлікту між президентом та прем'єр-міністром. Не без певних проблем, але Франсуа Міттеран та Жак Ширак змогли порозумітись один з одним. Президент акцентував свою діяльність на питаннях безпеки та зовнішніх відносин, прем'єр приділяв увагу внутрішній політиці. Спрацювала політична культура цього суспільства, складовими частинами якої є пріоритет інтересів країни над партійними інтересами та вміння досягати компромісу. Відтоді Франція ще двічі досить успішно проходила через періоди кохабітації.

Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року, або, інакше кажучи, конституційна реформа, був підданий критиці тому, що він призвів до хаосу у відносинах між гілками влади й неефективного управління країною. Так, хаос був. Неефективного управління також не бракувало. Але винна в цьому не конституційна реформа, що створила певну інституційну модель, досить поширену, до речі, у країнах Східної Європи, багато яких є наразі членами ЄС. Реальним змістом ці інституційні рамки наповнюють саме політики. Сумно, але можновладці на чолі з колишнім президентом наповнили цю модель персональними амбіціями, суб'єктивною ворожнечею, невмінням і часто відвертим небажанням досягнути компромісу, брудними закулісними маніпуляціями, торпедуванням багатьох здорових ініціатив конкуруючої сторони, спробами урвати більший кусень владного пирога.

На захист конституційної реформи можна навести кілька аргументів, два з яких будуть основними: вона, по-перше, децентралізувала владу і спробувала створити систему противаг, а по-друге — зміцнила роль партій у політичній системі України.

Почнемо з першої тези. Якщо ми хочемо зрозуміти бодай одну річ про демократію, то нею повинно бути те, що ця політична система не має нічого спільного з концентрацією влади. Звісно, тут не йдеться про «народні демократії» радянського чи північно-кореєського зразку,

різні типи «керованої демократії» або «суверенну демократію» нашого північно-східного сусіда. Йдеться про варіації системи, яка існує в країнах Заходу, з її вертикальними та горизонтальними механізмами обмеження влади, стримувань та противаг і захисту прав людини. Попри всю її недеталізованість і непослідовність, саме на це і була націлена конституційна реформа 2004 року. На відміну від неї, Конституція моделі 1996 року створює умови для невиправданої концентрації влади в руках президента і домінування цього інституту над рештою державних структур. Суперпрезидентська система з елементами авторитаризму останніх років владування Леоніда Кучми — яскрава цього ілюстрація. Темпи, яких на зазначеному шляху набирає нинішня адміністрація, обіцяють залишити схему, створену Л.Кучмою, далеко позаду.

Другий важливий плюс конституційної реформи полягає в тому, що вона не тільки зміцнила роль парламенту за рахунок президентських повноважень, а й забезпечила політичним партіям одну з їхніх найважливіших традиційних функцій — формування уряду та певний контроль за його діяльністю. На відміну від попередніх років, після прийняття реформи Кабінет міністрів формували політичні партії на підставі результатів виборів. Це, своєю чергою, сприяло розвитку як усєї партійної системи України, так і окремих політичних партій, а також потенційно підвищувало рівень їхньої відповідальності перед виборцями.

Помаранчева революція. Третім важливим чинником, який істотно вплинув на еволюцію партійної системи в Україні, стала помаранчева революція, що сприяла процесові легітимації прозорих і справедливих виборів як виключного механізму формування органів державної влади. За кілька місяців до цьогорічних виборів у органи місцевої влади можна було закономірно припустити, що в результаті подій кінця 2004 р. — початку 2005 р. політичні еліти багатьох відтінків ще на один крок наблизилися до розуміння, що зловживання виборчим процесом може бути занадто ризикованим для амбітних політиків під час сходження на політичний олімп. Здавалося, правила вільних і чесних виборчих перегонів прийнято всіма головними політичними силами країни.

Таким чином, можна констатувати: до скасування Конституційним судом реформи 2004 року в Україні було створено інституційний і законодавчий механізми, що були сприятливими для подальшого розвитку національної партійної системи. Політичні партії стали помітнішими в українському суспільстві, зріс рівень їхньої ідентифікації та розпізнаваності серед виборців. Вони перетворилися на головний, якщо не ексклюзивний, засіб отримання доступу до влади.

Зрозуміло, що створені інституційні засади для розвитку партійної системи не додали автоматично партіям поваги в суспільстві й не підвищили рівень довіри до них серед населення України. Згідно з соціологічними опитуваннями, що проводяться Центром Разумкова, тільки 2 — 3% опитаних повністю довіряють партіям і майже 80 відсотків партіям не довіряють. І на те є вагомі причини. Хоча виборців і поставили перед фактом — голосуйте за партії, навіть якщо вони вам не подобаються і ви їм не довіряєте, — в цьому була певна логіка. Необхідність час від часу складати політичний іспит перед суспільством під час виборчих перегонів, з якою зіштовхнулися партії, прискорювала процес створення механізму їхньої відповідальності перед виборцями, що є важливим елементом демократії. Хотіли б того чи ні, та якщо партії прагнули вижити в умовах змагальності, ігнорувати зазначений тест на відповідальність вони не мали права. І, що цікаво, цей механізм почав працювати як на рівні партій, так і на рівні окремих політиків. Досить згадати для прикладу Соціалістичну партію та її лідера Олександра Мороза, які 2006 року вдалися до політичного суїциду шляхом ігнорування специфіки соціального складу своїх виборців; «улюбленця» журналістів Олега Калашнікова, який став настільки одіозною постаттю, що Партія регіонів не внесла його до виборчих списків на перегони 2007 року, аби зайвий раз не дратувати суспільство; чи нинішні рейтинги «Народного Союзу—Наша Україна» і Віктора Ющенка, чиєю головною метою впродовж останніх місяців президентства, схоже, було намагання

створити максимально негативний образ свого колишнього партнера по помаранчевій коаліції.

Хоча випадки, коли виборці карають процедурою свого волевиявлення політиків, котрі не справили їхніх сподівань, в Україні ще поодинокі, — вони все ж таки є. А якби збереглися інституційний механізм, сприятливий для розвитку партійної системи, та періодичні іспити перед виборцями на політичну відповідальність партій, — таких випадків із часом ставало б дедалі більше. Тоді партійні еліти мусили б думати не тільки про свої особисті інтереси або найефективніші способи маніпуляції масами, а й про інтереси виборців, які в умовах справедливих виборів можуть або усунути, або нагородити своїх обранців. Якщо додати, хай навіть повільну, тенденцію в напрямі більшої стабільності партійної системи, що спостерігається в Україні, ми прийдемо до традиційної моделі поступового розвитку демократичної політичної системи, яку пройшли країни західної цивілізації.

На жаль, створені у 2004 — 2005 роках законодавчо-інституційні засади, сприятливі для розвитку національної системи політичних партій, наразі перебувають у процесі демонтажу. Несподіване скасування конституційної реформи 2004 року невдовзі після «пакування» Конституційного суду новою владою означає, що українські партії *de jure* втратили свою традиційну політичну нішу — вплив на формування уряду та контроль за його діяльністю. Чи дотримуватиметься чинний президент партійного принципу формування виконавчої гілки влади на підставі результатів виборів, сприяючи, таким чином, підтриманню принципу політичної відповідальності партій перед суспільством, — гарантії дати ніхто не може.

На черзі виборча система. Заява Віктора Януковича про те, що «як мінімум треба повертатися до змішаної системи або, можливо, повністю до мажоритарної», означає істотне обмеження ще однієї фундаментальної функції політичних партій — їхньої участі у виборах. Будучи раціональними політичними гравцями, представники місцевих політичних еліт почнуть переглядати необхідність та корисність партій як засобу доступу до влади і знову покладатимуться на свої власні сили під час виборів в одномандатних округах. Не треба бути експертом, аби зрозуміти: відновлення, частково або повністю, мажоритарної системи на парламентських виборах — це ще одна спроба зруйнувати рештки демократичних елементів в українській політичній системі й відродити аморфну і неформальну партію влади, яка, фактично, не підзвітна суспільству.

Не справджуються також сподівання, що Партія регіонів зрозуміла правила виборчої гри й не зазіхатиме на «свята святих» демократії — справедливі і прозорі вибори. Так, у процесі виборчої кампанії до органів місцевого самоврядування в жовтні нинішнього року було багато нарікань із боку опозиційних сил на порушення владою виборчого законодавства. Заступник голови Центрвиборчкому під час офіційної прес-конференції попереджає про підготовку з боку владних структур «до масових фальсифікацій на цих виборах». На застосування владою адміністративного ресурсу скаржаться голова партії «Сильна Україна» віце-прем'єр Сергій Тігіпко, керівники Кримської та Донецької обласних організацій КПУ, яких важко запідозрити в нелояльності до чинного режиму.

Важко не погодитися з домінуючою тезою в теорії політичних партій, яка знаходить своє підтвердження на багатому емпіричному матеріалі, що розвинена і змагальна система політичних партій є необхідною, хоча й недостатньою, складовою демократичного режиму. В Україні партії все ще перебувають на початковому етапі розвитку. Створений у 2004 — 2005 роках законодавчо-інституційний механізм, який каталізував розвиток національної системи політичних партій і примушував їх складати іспит на політичну відповідальність перед виборцями, — сьогодні перебуває у стані демонтажу. Це, у поєднанні з надзвичайно низьким рівнем довіри до політичних партій серед населення, відкине розвиток як партійної системи, так і демократії в Україні на багато років назад. За таких умов зміцнити свої

позиції зможуть тільки та партія (чи партії), яка має доступ до влади і контролює використання адміністративного ресурсу. Зроблено це буде шляхом «переконання» тих сегментів суспільства, котрі залежать від урядових структур, підтримувати цю партію влади. Зміцнюватиме свої позиції вона за рахунок послаблення інших партій. Повертаючись до питання про відносини політичних партій та демократії: такий сценарій і буде прикладом, коли домінуюча партія руйнує демократичні засади політичної системи. Аналогічних прикладів в інших пострадянських державах не бракує.

ZN,UA