
ПРОБЛЕМИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

Фелікс Барановський

ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ СУЧАСНИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕМОКРАТІЙ У КОНТЕКСТІ ЄВРОПРАГНЕНЬ УКРАЇНИ: ДОСВІД ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ

Європейська інтеграція є дієвим способом залучення активних громадян України до міжнародного суспільного, політичного, інтелектуального життя, фактором прискорення розвитку соціально-політичної сфери, більш ефективного знаходження Україною місця в мінливих глобальних реаліях.

Спрямування політики України на повномасштабну інтеграцію в європейські структури викликане необхідністю враховувати існуючі об'єктивні реалії європейської та світової політики, продиктовані національними інтересами України.

Можна з повним правом стверджувати, що вперше у новітній історії Європи мирним шляхом кардинально змінюється геополітична карта континенту. Це визначається приєднанням держав Центрально-Східної Європи до ЄС, які виступають ядром євроінтеграційних процесів. За нових історичних умов розширення ЄС можна розглядати як розширення простору стабільності, безпеки і добробуту, а також – як реальний шлях природного входження держав ЦСЄ до нової європейської єдності країн і народів.

Чи є для нашої країни альтернатива входженню до системи європейської економіки і політики? З іншого боку, чи спроможна Україна залишитися у стані ізоляції, концентруючи увагу переважно на проблемах власної надзвичайно ослабленої економіки та відгородитися від решти світу стіною протекціонізму? Нема ніякого сумніву: такий шлях неминуче прирікає нашу державу на постійне відставання та призведе, зрештою, до її занепаду, а то й поставить у напівколоніальну залежність від розвиненого світу. У кооперації з

іншими народами ми можемо пройти свій шлях модернізації та інтеграції в світову економіку й політику значно скоріше і з меншими втратами, ніж робитимемо це самотужки.

Нині в багатьох випадках наша держава змушена займати вибічувальну позицію та виступати скоріше у ролі об'єкта інтересів різних акторів на світовій арені, ніж у ролі активної власної дієвої сили. Це негативно відбивається на іміджі держави і, як наслідок, призводить до загострення конфронтації між внутрішніми соціально-політичними силами, які дотримуються протилежних зовнішньополітичних орієнтацій.

З урахуванням політичної реальності, одним з ключових факторів є здатність владних еліт пропонувати і впроваджувати стратегії, вмотивовані потребами суспільного розвитку. Первинним і фундаментальним завданням євроінтеграційного лобі в Україні є сприяння підвищенню загальної ефективності державного апарату в реалізації загальнонаціональних потреб.

Успішне виконання критеріїв відповідності щодо вступу до ЄС багато в чому залежить від сталості політико-інституціональної побудови в самій Україні.

Проте у цьому аспекті існує ще багато проблем. Передусім, це різке розходження між формально закріпленими нормами і порядком, що реально існує. Згідно з Конституцією, Україна є демократичною, соціальною, правовою державою, яка захищає основні права і свободи громадян.

Насправді, за демократичним фасадом виявляється слабкість держави при засиллі бюрократії, невиконанні законів, криміналізації влади, сильні кланово-корпоративні й авторитарні тенденції. У протиріччя з принципами розподілу влади вступають залежний стан судів та крайнє обмеження контролю представницьких установ за виконавчими органами. Формально існує багатопартійність, але майже всі партії являють собою поверхові утворення, які не мають міцних зв'язків у суспільстві.

Причини цих протиріч, перспективи розвитку українських політичних інститутів важко зрозуміти, не звертаючись до світового контексту і, зокрема, до європейського, в якому відбувалися і відбуваються реформи політичної системи України. Інституційний

розвиток також поєднується з процесами, що відбуваються в інших сферах суспільного буття.

Світовий досвід змушує ставитися до політичних інститутів не як до простого інструмента управління, але як до упорядкованого механізму взаємодії керівників і керованих, який тільки тоді є ефективним, коли його укорінено у засвоєних суспільством не лише писаних, але й неписаних нормах, зразках поведінки, ціннісних системах .

Цей підхід дає змогу не тільки краще зрозуміти, чому інституційний порядок, встановлений Конституцією і законами, далеко не завжди знаходить відповідність у реальній політичній практиці, звідкіля йдуть ті труднощі, з якими стикається розвиток політичних інститутів у сучасній Україні.

У зв'язку з цим постає нагальне питання про використання європейського досвіду політичної інституціоналізації, про можливість, закономірності і способи його запозичення.

Історичний розвиток кінця ХХ – початку ХХІ століття значно актуалізував цю проблему.

Ідеться перш за все про глобалізацію, яка різко інтенсифікувала світові зв'язки та швидко перетворює планету на єдиний економічний та інформаційний простір. “Активізація глобальних трансформацій за останні десятиліття призвела до того, що цей відносно новий світовий феномен перетворюється на головний чинник впливу на процеси розвитку”¹. Глобалізація не тільки прискорила процес запозичення культурних та інституційних зразків, але, загостривши конкуренцію за місце у новому світовому порядку, зробила вдосконалення національних економічних і політичних механізмів категоричним імперативом для кожної країни, умовою її виживання.

Одним із підсумків ХХ століття стала вельми важлива перевага демократичної моделі соціально-політичних інститутів, взаємовідносин керівників та керованих, яка затвердилася у країнах Заходу. Її перевага, яка виявляється передусім у довгостроковому плані, полягає у гнучкості, що забезпечується за рахунок ефективного зворотного зв'язку. Можливість суспільної консолідації, оптимізації управління і взаємодій соціальних і політичних суб'єктів, яку створює диференційована система демократичних представницьких ін-

ститутів, значно підкріпила виграшне положення, яке дала Заходу ефективна ринкова економіка. Відтак значно збільшився розрив між Заходом і рештою світу.

Саме це пояснює перетворення за останній час парламентсько-представницької демократії на своєрідний еталон сучасних політичних інститутів, що в значній мірі породило хвилю інституційних перетворень у багатьох країнах.

Той факт, що політичні структури і законодавчі норми потребують свого укорінення у санкціонованих суспільством нормах, правилах поведінки, системах цінностей, говорить про обмеженість спроб простого копіювання і тим більше імітації західних демократичних зразків, не підкріплених свідомою діяльністю політичних акторів над розвитком внутрішніх передумов демократизації. Саме поверховий підхід до реформ і призивів на початку 90-х років ХХ століття у багатьох країнах колишнього СРСР до створення квазі-демократичних і навіть псевдодемократичних режимів.

Політичні інститути історично обумовлені, а отже протягом часу можуть трансформуватися, оновлюватися, відповідаючи на нові виклики. У цьому зв'язку важливим джерелом їх оновлення є громадянське суспільство, активізація його ініціативних сил. Поза громадянським суспільством не можуть виникнути імпульси та сили, які дають опору для розвитку демократичних інститутів.

У цьому сенсі важливим чинником виступає відповідальність держави, оскільки від її взаємодії із громадянським суспільством, правового врегулювання та підтримки багато в чому залежить нормальний стан і розвиток самої держави.

Цей аспект неабияким чином стосується України як для країни з несталими демократичними інститутами. Перспективи демократичних політичних реформ значною мірою залежать від того, чи знайдуться в нашій державі політичні сили, здатні активізувати наявні можливості суспільної самоорганізації, використати новітні тенденції у розвитку сучасних політичних інститутів. “Чотирнадцятирічний досвід існування держави Україна... вказує на явну незакінченість процесу утвердження формальних інститутів. Ілюструють це положення недоліки щодо реалізації в нашій державі принципів верховенства права, недостатня прозорість політично-

го процесу, дисгармонія у взаємодії елементів політичної системи суспільства, нарешті, певна невизначеність парламенту в структурі органів державної влади”²².

Європейська інтеграція накладає свій відбиток на необхідність вироблення нових підходів щодо гнучкості та адаптивності політичних систем країн Європи в рамках ефективного функціонування єдиних наднаціональних інституцій.

У цьому сенсі не є винятком і розвинуті європейські держави зі сталими демократичними традиціями. Зокрема, політична система Великої Британії є однією з найбільш сталих та найстаріших у Європі, проте об’єктивні тенденції до децентралізації у державному управлінні та до регіоналізації в рамках євроструктур змушують політичний істеблїшмент країни та наукову еліту розглядати можливість здійснення конституційної реформи.

До певного часу поєднання змінюємих (Палата громад, уряд) і постійних (Палата лордів, монархія) владних структур створювало оптимальний баланс, який, з одного боку, забезпечував періодичну зміну влади і оновлення політичного курсу, а з іншого – його спадковість. Цьому ж сприяла і традиційна мажоритарна виборча система, за якої дві головні партії, що збирають відносну більшість голосів у виборчих округах, отримують непропорційно велику кількість місць у парламенті. У результаті двопартійна система, що закріпилася, створює реальні гарантії політичної концентрації влади у руках парламенту і уряду за відсутності вагомих регіональних структур – високий ступінь централізації держави.

Однією з особливостей британської конституційної реформи може стати надання частини повноважень центру на місця і укріплення тим самим демократичних принципів у державному управлінні. Важливу роль у цьому відіграє намагання більш органічно інтегрувати Велику Британію у політичну структуру Європейського Союзу, одним із пріоритетних напрямів діяльності якого є активна регіональна політика, націлена не тільки на допомогу і підтримку слабозвиненим регіонам, але й на все більш органічне залучення регіональної влади до політичної системи ЄС. Це також означає, що чим міцнішими в тій чи іншій країні є регіони, тим більш ґрунтовними будуть її позиції і вплив у Євросоюзі. Вплив регіонів

має певною мірою компенсувати невідворотне послаблення впливу центральних органів влади в ЄС.

Важливим елементом конституційної реформи є також система заходів, спрямованих на позбавлення другої палати британського парламенту спадкового статусу і поступове перетворення її на орган, який є аналогічним до других (верхніх) палат парламентів інших демократичних держав.

Проте, у цьому аспекті, може виникнути нова проблема, а саме: неминуче суперництво двох палат, що володіють фактично однако-вим статусом. Цей статус всенародно обраного органу надасть новій палаті можливість претендувати на таку ж саму повністю самостійну роль, що й Палата громад. Навіть спроби розділити їх повноваження і сфери компетенції будуть не в силах ставити під питання та блокувати рішення першої. Вихід може бути знайдений у збереженні підпорядкованого положення другої палати з наданням їй більш легітимного статусу. У той же час ефективність її роботи, особливо в частині експертизи законопроектів, має суттєво збільшитись. При цьому зберігається інститут лордів-судів, яких обиратиме оновлена палата³. Палата також має отримати більш широкі контрольні повноваження над найбільш важливими рішеннями виконавчої влади, а також повноваження в області експертизи європейського законодавства⁴.

Неминучість подальших кроків щодо реформування палати полягає саме у тих імпульсах до демократизації, які йдуть від найбільш політично відповідальної частини суспільства та які виявляються, передусім, у варіантах її виборності.

Важливою складовою конституційної реформи є зміна системи виборів до представницьких органів влади Великої Британії та Європейського Союзу. Внаслідок її здійснення суттєво змінюється увесь традиційний британський механізм партійної системи, заснований на переважанні двох головних політичних партій. Загальновизнаним фактом є те, що тільки завдяки мажоритарній системі, яка існує у Британії, консерваторам та лейбористам вдається не допустити так звані треті партії до влади і формувати однопартійні уряди. Вибори за пропорційною системою не дали б абсолютної переваги в Палаті громад жодній з партій.

Перехід до нової виборчої системи послаблює не тільки традиційну британську двопартійність. Інша істотна проблема, яка до того ж щільно перекликається з вітчизняними проблемами в світлі переходу до пропорційної системи в Україні, – це проблема відносин кандидата в депутати, а потім і депутата, та виборця. За пропорційною системою виборець голосує вже не стільки за конкретного кандидата, скільки за ту чи іншу партію.

Під час проведення виборів за мажоритарною системою важливу роль відіграє особистісний елемент відносин кандидата з виборцем, який, незважаючи на зниження ролі традиційних методів агітації, залишається достатньо високим. Ще більше значення має те, що після виборів і депутати, і кандидати, які програли, залишаються пов'язаними з своїм округом і, щоб не втратити досягнутої підтримки, намагаються зміцнити і розширити ці зв'язки.

Вищезазначений аспект породив значні дискусії у Великій Британії щодо різних варіантів системи пропорційного представництва, які точилися в процесі вироблення принципових рішень про її втілення.

Ці варіанти відрізняються не тільки тією чи іншою мірою компромісності з існуючою системою, але й, що особливо важливо, мірою відкритості чи закритості виборчих списків. Зокрема, на виборах у Європарламент було використано систему так званих регіональних списків.

У відповідності до цієї системи партії, що беруть участь у виборах, повинні скласти списки своїх кандидатів та представити їх на суд виборця. Проте така загальна система реалізується у двох основних варіантах – відкритих та закритих списках. У першому випадку виборець отримує бюлетень, в якому за назвою партій йде повний список висунутих нею у цьому окрузі кандидатів. У другому випадку списки в бюлетені відсутні і надано лише назви самих партій.

За системи відкритих списків виборець може проголосувати за когось із партійних кандидатів або за ту чи іншу партію в цілому. Тим часом, в результаті того, що більшість виборців віддають перевагу голосуванню за партії, а не за окремих кандидатів, вибраними стають зазвичай кандидати з верхньої частини списку. Проте сам

факт наявності у виборця права вибору між конкретними кандидатами істотно підвищує їх зацікавленість і у самих виборах, і в їх результатах.

У 1998 році на виборах у Європарламент уряд Великої Британії, використовуючи довід про надмірну складність системи відкритих списків, вніс законопроект про застосування системи закритих списків.

У процесі проходження законопроекту його відмовилась ухвалити Палата лордів. При цьому її члени виступили не проти системи регіональних списків як такої, а проти так званої анонімності вибору, зумовленої закритістю списків. Більш того, у запропонованих поправках вони рекомендували не варіант, за яким кандидатури в списках наводяться у порядку, визначеному партійним керівництвом, а варіант алфавітних списків. Палата п'ять разів повертала законопроект на доопрацювання⁵.

Щодо виборів до Палати громад відносно введення пропорційної виборчої системи, то для вироблення відповідних пропозицій було створено спеціальну комісію. Цією комісією було запропоновано два принципи голосування, де за першим принципом мають бути обрані 80% членів Палати і 20% – за другим⁶.

За першим принципом, як і за мажоритарної системи, голосування здійснюється в рамках виборчих округів, що існують, але виборець повинен висловитися не просто на користь однієї з кандидатур, присвоївши їй перший номер, але й визначити свої уподобання за всіма іншими кандидатурами, надавши їм відповідно другі, треті тощо номери. Переможець при цьому визначається не шляхом виявлення відносної більшості серед тих, хто отримав перші номери, а за більш складною системою. Якщо за підрахунком голосів по перших номерах не виявляється кандидат, що набрав абсолютну більшість голосів, зі списку виключається той, хто набрав мінімальну кількість перших голосів, а отримані ним другі голоси додаються до перших і других голосів тих, що залишилися у списку. Якщо й при цьому не виявляється переможець, знімається наступний кандидат, відбувається новий перерозподіл, і так до того моменту, коли хтось із тих, хто залишився, не набере більш ніж 50%. Причому це не обов'язково буде той, хто зібрав відносну більшість перших го-

лосів. Оскільки той, хто зібрав їх меншу кількість, може отримати більше других, третіх тощо і, таким чином, стати переможцем.

Головна перевага цього принципу пропорційної системи перед мажоритарною полягає у тому, що він закриває шлях тим кандидатам, які, навіть набравши відносну більшість голосів, у той же час не в змозі дістати підтримку більше половини виборців, виражену через другий, третій тощо голоси. Відповідно більш відчутним стає зв'язок переможця з виборцями округу, оскільки він є зобов'язаний своїм обранням не тільки електорату власної партії, але й якоїсь його частини з інших партій, тобто їх більшості.

Другий принцип голосування є майже аналогічним до системи регіональних списків. Проте головна відмінність полягає у тому, що виборчим округом є не регіон, а значно менші за розміром територіальні одиниці. Відповідно по кожному з цих округів має бути обрано лише декілька депутатів. Це означає, що знімається питання про закриті чи відкриті списки, імена всіх кандидатів від кожної партії вносяться у бюлетені, і виборець має повну можливість зупинити свій вибір на одному з них, або вибрати партію, якій він віддає перевагу. Подібний принцип не тільки виключає анонімність вибору, але й, що не менш суттєво, робить кандидата, який здобув перемогу, представником достатньо компактної і близької до виборця територіальної одиниці. Паралельно укріплюються зв'язки обраного депутата з місцевими партійними організаціями, оскільки саме їм буде належати головна роль під час висування кандидатів і складання списків.

У ході голосування за будь-яким принципом пропорційного представництва різко зростає партійність вибору. Цей аспект робить значно актуальнішою, ніж раніше, проблему визначення кандидатур для списків партій. Змушений робити свій вибір не стільки між конкретними кандидатами, скільки між партіями, виборець має бути впевнений, що й саме формування партійних списків є органічною частиною електорального процесу, а не результатом домовленостей партійної верхівки.

Виходячи з цього, політичні партії Великобританії основний наголос в системі відбору кандидатів роблять на глибшому залученні в цей процес своїх найбільш твердих прихильників.

Зокрема, ліберальні демократи проводять відбір на основі опитування членів партії кожного виборчого округу. Сформовані таким чином списки кандидатів, створені у порядку, який визначається на основі тих же опитувань, передаються у засоби масової інформації.

Лейбористи також застосовують принцип, згідно з яким вирішальне слово під час вибору кандидатур належить членам партії. Враховуючи, що лейбористи вже мають членів парламенту, які підлягають переобранню, процедура відбору кандидатів передбачає певну їх перевагу перед іншими претендентами. Кінцеві списки уточнюються і скорочуються на спільних засіданнях представників регіональних організацій і національного виконкому партії, а потім оприлюднюються.

Консервативна партія також допускає участь членів партії у відборі кандидатів. На попередньому етапі члени партії кожного електорального регіону відбирають кандидатів на серії первинних зібрань, а потім до цього процесу долучаються представники регіональних організацій і центрального апарату.

Оскільки заходи щодо виявлення думок членів партії впливають на рішення кадрових питань, перехід до пропорційної виборчої системи деякою мірою стимулює розвиток внутрішньопартійної демократії. Більш успішним цей процес може бути лише у разі, коли цей перехід супроводжується підвищенням дієвості і ефективності участі пересічних членів у рішенні внутрішньопартійних питань. Зокрема, до таких можна віднести ті, що пов'язані з їх відчуженням від партійних верхів і послабленням ефективності партійного механізму. Серйозна роль, пересічних членів й активістів під час відбору кандидатів полягає у тому, що вони зміцнюють, а не послаблюють позиції керівництва та його зв'язок із масами, допомагають позбутися помилок і зупинити вибір лише на тих кандидатах, які користуються найбільшою підтримкою та авторитетом у партії.

Конституційна реформа у Великій Британії являє собою дуже серйозний крок на шляху модернізації всієї політичної системи та суттєвого зміцнення демократичного правопорядку і підвищення ефективності державного управління. Вона викликана як тенденціями до регіоналізації, що пов'язані з процесами європейської інтеграції, так і з об'єктивними тенденціями до децентралізації у

державному управлінні. Має бути зведеним до мінімуму елемент архаїки у рамках політичної системи країни, що істотно наблизить її до держав континентальної Європи. Це, в свою чергу, позитивно відбивається на різних аспектах інтеграції Британії в рамках Європейського Союзу.

Реформування британського парламентаризму та його найбільш архаїчної частини породжується перш за все із намаганням, яке довго накопичувалося у суспільстві та його еліті, покінчити нарешті зі спадком Середньовіччя й одночасно зробити британський парламент більш демократичним, раціональним і ефективним.

Зміни у виборчій системі покликані позбутися очевидної невідповідності між розкладом партійно-політичних сил у суспільстві, з одного боку, і в представницьких закладах – з іншого.

Важливим елементом також є те, що загальною метою модернізації політичної системи Великої Британії є розв'язання масштабних завдань, пов'язаних із загрозою відчуження громадян від суспільно-політичних справ. Цей аспект практично однаковою мірою характеризує глибинну передумову всіх складових конституційної реформи. На думку деяких аналітиків, за останній час внаслідок послаблення традиційних зв'язків між суспільством і державою, громадяни Британії почали байдуже і досить цинічно ставитися до політики, різко знизилась їх довіра до владних інститутів⁷. Отже, на зламі тисячоліть виявилася необхідність глибоких змін, що здатні вивести країну на новий щабель політичного розвитку.

Не викликає сумніву той факт, що політична реформа у Великій Британії є органічною частиною процесів, які відбуваються у західних державах. Ці процеси, спрямовані на вирішення низки виключно практичних завдань, водночас покликані вивести ці країни на новий, більш високий рівень демократизації, що відповідає вимогам ХХІ століття.

Нині, коли Україна формує свою політичну систему, країни Європи вже накопичили значний досвід державотворення і досить плідно працюють над його вдосконаленням у рамках процесів інтегрування в європейське співтовариство.

Саме тому, щоб удосконалити демократичні інститути та владні механізми в Україні з метою повноправного входження у спільний

європейський простір, є дуже необхідними вивчення, всебічний аналіз та використання досвіду європейських країн щодо діяльності політичних інститутів, способів їх легітимації, механізмів та інструментів реформування політичної системи.

¹ Білорус О. . Глобалізація і глобалізм: парадокси чи закономірність постіндустріальної цивілізаційної еволюції? //Економічний часопис.– XXI. – 2004. – №3. – С.11.

² Древаль Ю. Політична реформа: вдосконалення політичних інститутів, чи... з пастки в пастку? //Віче. – 2005. – №2. – С.7.

³ Див.: House of Lords reform. House of Commons Research Paper 98/85, Aug. 1998. – P.14.

⁴ House of Lords reform. Op. sit. – p.32.

⁵ European Parliamentary Election Bill. House of Commons Research Paper 98/102. Dec. 1998. –P.57–62.

⁶ Див.: Development in British Politics.– London, 2000; Voting Systems. 3rd edition.– 14 Dec. 1998.

⁷ Див.: Hennessy P. The Hidden Wiring. – London, 1996 – P.220–240.