

Роль політичних партій у формуванні державної політики у сфері національної безпеки

Олександр Корнієвський,
кандидат історичних наук,
державний експерт Національного інституту
проблем міжнародної безпеки

Стаття присвячена історико-політологічному аналізу однієї з найважливіших та малодосліджених проблем вітчизняної політичної практики — визначенню реального впливу політичних партій на формування безпекової політики України в умовах трансформації її партійної системи.

Постановка проблеми

Формування умов, необхідних для повноцінного розвитку громадянського суспільства, тісно пов'язане з характером політики держави у сфері безпеки. Ця політика може допускати й навіть стимулювати розвиток інституцій та організацій громадянського суспільства, розглядаючи їх як повноправних суб'єктів забезпечення безпеки особистості, суспільства і держави. В результаті набуття чинності політичної реформи, проведення парламентських виборів 2006 року за найпростішим варіантом пропорційної виборчої системи (закритими партійними списками) політичні партії України стали фактично монопольним суб'єктом формування української політико-управлінської еліти, законодавчої та виконавчої гілок влади, державних органів влади, передусім парламенту та уряду країни.

Сьогодні безпекова тематика є однією з провідних у програмно-цільових документах більшості політичних партій України, що може опосередковано свідчити про підвищення ролі політичних партій у виробленні державної безпекової політики. Посилення уваги політичних партій до безпекової проблематики безумовно сприяє формуванню в Україні громадянського суспільства, подоланню державної монополії на теоретичні розробки у сфері безпеки, диверсифікації поглядів та підходів до цієї проблематики, а також певним чином послуговує незалежній експертній оцінці політики національної безпеки, виробленню альтернативних концепцій і програм. Розвиток концептуальних підходів політичних партій до питань безпеки

служує також формуванню громадянського контролю над органами безпеки, силовими структурами та політикою держави у сфері безпеки. До обговорення цієї проблематики сьогодні все активніше долучаються громадські організації та неурядові аналітичні центри, в експертних документах яких, як правило, приділяється значна увага проблемам безпеки людини і громадянина, суспільства і держави.

Відповідно до ст. 4 Закону України „Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 року, громадяни України та об’єднання громадян, у тому числі й політичні партії, є суб’єктами забезпечення національної безпеки української держави. На суттєву роль, яку мають відігравати інститути та організації громадянського суспільства в реалізації політики національної безпеки, зокрема шляхом залучення громадянського суспільства до процесу її вироблення та реалізації, наголошується в Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 12 лютого 2007 року.

Огляд останніх досліджень і публікацій

Зазначена проблематика для вітчизняної науки є новою, хоча деякі її аспекти відображені у працях І. Бінька, С. Головаценка, В. Горбуліна, О. Дзьобаня, М. Дмитренка, В. Кременя, В. Крисаченка, В. Крутова, А. Кузьменка, В. Ліпкана, Г. Новицького, М. Паламарчука, С. Пирожкова, Т. Розової, В. Циганова та інших дослідників. Серед найнебезпечніших загроз стабільності, джерелами загроз в політичній сфері вчені називають недосконалість виявлення політичних інтересів різних соціальних груп внаслідок невизначеності соціальної бази політичних партій, незадовільне виконання партіями ролі посередників між державою і населенням. Серед внутрішніх загроз національним інтересам вони називають активізацію сепаратистських рухів у деяких регіонах, посилення політичного протистояння, виділяючи при цьому бюрократично-організаційний компонент національної безпеки України [1, с. 39, 54, 220; 2, с. 170]. В контексті впливу політичних партій на реалізацію євроінтеграційної політики України відзначимо розробки Ю. Бадзьо, М. Баймуратова, А. Гальчинського, А. Кудряченка, В. Малярчука, Ф. Рудича, І. Сало, С. Толстова, у яких обґрунтовується необхідність встановлення зв’язків з впливовими європейськими структурами найтісніших контактів у політичній, соціальній і культурній сферах.

Особливої уваги заслуговують праці російських вчених О. Буркіна, А. Возженикова, І. Глебова, М. Дзлієва, Л. Михайлова, О. Прохожева, В. Соломіна, А. Урсула, а також дисертаційне дослідження Л. Медведєвої „Групи інтересів у формуванні політики національної безпеки” (СПб., 2006), у яких подано комплексний аналіз інститутів та організацій громадянського суспільства як суб’єктів вироблення державної політики у сфері безпеки. Російський дослідник М. Арсентьев до недержавних інституцій та організацій, що беруть участь в діяльності, спрямованій на

захист життєво важливих інтересів країни, відносить організації та рухи щодо захисту прав громадян, політичні партії, об'єднання за релігійними, професійними, духовними та іншими інтересами, а також недержавні ЗМІ [3, с. 150]. У запропонованій А. Возжениковим моделі моніторингу національної безпеки основу складає інтерактивна матриця, що являє собою сукупність факторів, які, у свою чергу, можна оцінити за низкою індикаторів. Такий фактор національної безпеки, як політика оцінюється за індикаторами „багатопартійність”, „демократія”, „компетенція політичних лідерів” тощо [4, с. 111 - 113].

Метою статті є аналіз реального впливу українських політичних партій на процеси вироблення та реалізації державної безпекової політики; визначення основних чинників, які перешкоджають набуттю ними статусу дієвих суб'єктів її ефективного забезпечення.

Виклад основного матеріалу

Сьогодні в Україні політичні партії діють в умовах впровадження пропорційної виборчої системи та парламентсько-президентської форми правління. Вони набувають статусу провідних гравців вітчизняного політикуму, що обумовлює посилення їх ролі в політичній системі та формуванні органів влади. Саме політичні партії через своїх представників у парламенті формують уряд та визначають засади внутрішньої і зовнішньої політики, пріоритетні напрями безпекової стратегії розвитку держави.

До 2004 року характерною рисою української партійної системи була наявність так званої партії влади, яка визначала контури безпекової політики країни. На той час переважна більшість політичних партій опосередковано впливала на процес вироблення державних безпекових рішень. Основним центром їх розробки була президентська інституція. Політичні партії мали змогу долучатися до цього процесу лише через парламентські механізми (прийняття законів, які регламентують питання національної безпеки та зовнішньої політики, внесення пропозицій до проектів законів, запропонованих Президентом України тощо). Інтерес до цієї проблематики простежувався лише у партійних діячів, які безпосередньо працювали в парламентських комітетах, сферою діяльності яких була національна безпека, або ж вони проявляли професійний інтерес до цієї сфери.

У 1990-х роках політичний дискурс з безпекових питань був обмежений вузьким колом фахівців. З одного боку, це підвищувало фаховий рівень участі політиків у виробленні державних рішень, з іншого — усувало широкі верстви населення від обговорення цієї проблематики.

Слід відзначити, що на зламі ХХ - ХХІ століть якісно змінився склад владної еліти. Сформувалася нова владна еліта, яка визнає загальні правила гри й намагається вибудувувати таку архітектуру владних

інститутів, яка дозволяла б політичним гравцям вести більш-менш цивілізований діалог. Відповідних трансформацій зазнала й українська партійна система, яка 2004 року набула ознак поміркованого плюралізму (згідно з типологією Дж. Сарторі).

Утім наявні на той час в Україні групові соціально-економічні та політичні інтереси, які до цього перебували поза політикою, інституціалізувалися в якості нових партій. Потужні адміністративно-економічні групи вирішили безпосередньо брати участь у політичному житті країни. Так з'явилися „партії одного банку” („Промінвестбанк”, Партія національно-економічного розвитку України), „партії регіональних керівників” (політична партія ВО „Громада”) та інші. Фактично відбулося інвестування бізнесом своїх прагматичних інтересів та фінансових ресурсів в конкретні політичні проекти, що спричинило створення однотипних політичних партій централізованого спрямування, ідеології яких зможе розрізнити тільки професійний політолог. Крім того, українські політичні партії в більшості не мали розробленої партійної ідеології та конкретної програми дій. Тому лідери партій свідомо уникали політизованих дискусій та публічних виступів з економічної та безпекової проблематики [5]. У другій половині 1990-х та на початку 2000-х років в опозиції правлячому класу перебували лише „ліві” сили, прихід до влади яких міг призвести до часткової реставрації економічних і політичних елементів колишнього політичного режиму. Компартия України (КПУ), Соціалістична партія України (СПУ), Селянська партія України виступали на той час з вимогами встановлення найтісніших військово-політичних відносин з Росією, входження України до організації Договору про колективну безпеку, за відмову від поглибленої співпраці з НАТО тощо. В політичну опозицію потрапляли й політико-економічні групи та окремі політики, що перебували „в опалі”. Введена журналістами в політологічну термінологію дефініція „опальна опозиція” означає нестійкий та схильний до кардинальних змін у своїх політичних поглядах конгломерат політико-економічних груп та окремих політиків, опозиційність яких значною мірою залежить від стану їх бізнесу. Безпекові концепції „опальної опозиції” не мали цілісного характеру та не визначали основні напрями діяльності політичної опозиції.

Ситуація суттєво змінилася після парламентських виборів 2002 року. У Верховній Раді України сформувалася потужна опозиція у складі „Нашої України” та СПУ, які у своїй діяльності орієнтувалися на чітко визначені ними пріоритети зовнішньої політики та політики національної безпеки країни. Так, 2003 року парламентська більшість ухвалила Закон України „Про основи національної безпеки України”. У статті 8 цього Закону йдеться про „забезпечення повноправної участі України в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства у Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору”. Разом з тим, бажання найскорішої інтеграції до Європи мало б ґрунтуватися на таких важливих передумовах, як підвищення рівня життя

населення, конкурентоспроможність економіки, внутрішньополітична стабільність, дотримання європейських правових норм тощо. Проте таких умов успішності реалізації євроінтеграційного курсу України правлячі політичні партії створити не спромоглися.

Після парламентських виборів 2006 року тверезі розрахунки щодо необхідності вступу до ЄС і НАТО поступилися місцем політичним гаслам та посиленню протистояння між різними політичними силами, їх геополітичними орієнтаціями за віссю „Схід — Захід”. Проблеми національної безпеки та формування державної політики у цій сфері було включено до передвиборних та основних програм майже всіх політичних сил, представлених у Верховній Раді України VI скликання. Позицію Блоку „Наша Україна — Народна самооборона” з деяких питань безпекової політики характеризують основні тренди його передвиборчої програми: створення зони вільної торгівлі та спрощення візового режиму з ЄС; зменшення енергетичної залежності країни через впровадження нових технологій, диверсифікацію імпорту енергоносіїв, використання альтернативних джерел енергії; захист української ідентичності — української мови і культури, формування єдиного інформаційного простору країни тощо.

В передвиборчій програмі Партії регіонів України безпековій політиці було відведено окремий блок. Було заявлено, що партія виступає за збалансовану зовнішню політику: східний (Росія та країни Сходу) і західний (країни ЄС і США) напрями є однаково значущими; на зовнішньополітичній арені партія виступає за збереження позаблокового статусу України; питання вступу України до НАТО має вирішуватися за результатами всеукраїнського референдуму; членство в ЄС і СОТ — не самоціль, а засіб підвищення добробуту українських громадян, розширення можливостей вітчизняної економіки, науки і освіти.

В партійній та передвиборчій програмах КПУ робиться наголос на тому, що суверенітет народу й територіальна цілісність країни опинилися під загрозою; нова редакція Конституції України має закріпити позаблоковий, нейтральний статус України: „Декларуючи свої положення, Компартія сприятиме зміцненню безпеки і обороноздатності країни на основі розумної достатності і входження до системи колективної безпеки країн Співдружності Незалежних Держав. Комунисти виступають проти реалізації планів включення України до військових структур НАТО, перетворення її на буфер, санітарний кордон між західними державами та Росією”.

Передвиборчі програми БЮТ та виборчого Блоку Литвина щодо цих проблем були нечіткими, неструктурованими.

В період впровадження в Україні партійно-парламентської форми правління та олігархізації політичних партій, в умовах об’єктивно обумовленого пожвавлення політичної регіоналізації, пріоритети державної зовнішньої і безпекової політики багато в чому визначаються

потужними регіональними адміністративно-економічними та фінансово-промисловими групами через підконтрольні їм правлячі політичні партії. При цьому ці групи у своїй діяльності виходять з інтересів свого бізнесу, часто тісно пов'язаного з бізнесовими структурами інших держав, зокрема і в контексті реалізації спільних з цими партнерами бізнесових проєктів. До того ж, як зауважують українські вчені, „усвідомлюючи, що від центру нічого, крім суперечливих вказівок не одержиш, регіональна влада за підтримки відповідних партій, місцевих фінансово-політичних груп та управлінських еліт поступово доходила висновку, що розраховувати вона може тільки на власні сили, і почала діяти не як маріонетка центральних вданих структур, а як реальна влада... що загрожує розладом державного управління та політичної системи взагалі” [6, с. 433].

Невідповідність декларацій і практичних кроків впливових політичних сил щодо реалізації курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію, різне тлумачення проєкту Єдиного економічного простору, пріоритетів політики національної безпеки, можливість та необхідність реприватизації стратегічних об'єктів, низка інших проблем стали сьогодні предметом гострих, часом досить емоційних дискусій в суспільстві та політикумі. Погляди різних політичних сил щодо кожної з цих проблем обумовлюються різними ціннісними позиціями, котрі практично не узгоджуються. Різні соціально-економічні групи населення, особливо в регіональному вимірі, теж керуються досить різними ціннісними настановленнями, що ставить під загрозу єдність суспільства і майбутнє держави.

На участь України в інтеграційних процесах на пострадянському просторі, реалізацію „східного вектора” зовнішньої політики впливає низка внутрішніх факторів, серед яких відзначимо політичну регіоналізацію (передбачає підвищення рівня самодостатності регіону; її суб'єктами виступають регіональні політико-управлінські еліти, регіональні осередки політичних партій, ФПГ, місцеві підприємства, бізнесові та інші структури). Ризиком радикалізації процесів політичної регіоналізації вважаємо мусування в політичних та експертних колах доцільності доповнення чинного „партійного законодавства” положенням, яке б узаконувало діяльність регіональних політичних партій, створення політичних партій із загальнонаціональним та регіональним статусом. До речі, запровадження саме такої двоступеневої класифікації політичних партій пропонували розробники Концепції політичної реформи.

Стратегічні пріоритети політичної реформи, впровадження виборчої системи за партійними списками повинні були підштовхнути до серйозних структурних зрушень у вітчизняній партійній системі. З одного боку, політична реформа мала спонукати партії до трансформації з політичної надбудови ФПГ в систему, в яких домінує ідеологічна складова, помножена на харизму лідерів. Утім парламентські вибори 2006 та 2007 років вкотре довели, що „адресних” політичних партій, зорієнтованих на ті чи інші соціально-економічні групи населення, в Україні як не було, так і немає.

Склалася ситуація, за якою розкручені політичні бренди були просто запропоновані регіональним елітам та виборцям. Під цими брендами до влади приходили політики з кардинально протилежними поглядами щодо пріоритетів внутрішньої, зовнішньої та безпекової політики. За висновком І. Побочого, „нині більшість партій є замкнутими, незалежними від суспільства структурами, призначення яких зводиться до проведення у владу своїх лідерів або прикриття їх комерційної діяльності” [7, с. 44].

Деякі партії сьогодні не можна розглядати інакше, як об’єкти в системі забезпечення національної безпеки України. Йдеться про партії, що дозволяють собі пропагувати насильство, розпалювати пристрасті на національно-мовному ґрунті, демонструвати готовність до збройних конфліктів, порушення суверенітету й цілісності держави. „Інколи партії, соціальна платформа яких збігається з етнічною, — пише М. Дмитренко, — стають на сепаратистський шлях, дестабілізуючи тим самим ситуацію у країні, де вони діють, і утруднюють розвиток там громадянського суспільства”. При цьому вчений доходить висновку, що орієнтація конкурентних лівих і правих сил на різні мовно-культурні сегменти теоретично здатна спричинити міжетнічні протистояння; багато нинішніх політичних партій і угруповань тримаються на плаву на конфронтаційній хвилі, формою існування яких є нагнітання соціальної чи національної напруги, демагогія, апеляція до примітивної масової свідомості [8, с. 156, 166, 170]. Національній єдності й територіальній цілісності країни суттєво загрожує радикалізація процесів політичної регіоналізації. Події в Северодонецьку в 2004 і 2008 роках підтверджують цю тезу.

Загалом основними відмінностями сучасної вітчизняної партійної системи від класичних аналогів є міражна багатопартійність (на 1 січня 2009 року Міністерство юстиції України зареєструвало 160 політичних партій, які постійно перебувають в процесі перетворень, розпаду, об’єднання, реорганізації), що обумовило її нестійкість та може свідчити про позасистемне походження переважної більшості нинішніх політичних партій. Характерною ознакою більшості з них є невизначеність принципів стратегічної поведінки.

Виходячи з міркувань, що партії лівої орієнтації фактично виступають проти здійснення економічних реформ, І. Побочий вважає за необхідне передбачити в стратегії національної безпеки політичні та юридичні засади й дієві правові механізми підвищення їх ролі у соціально-політичній консолідації суспільства, що ґрунтуються на єдиних національних цінностях [7, с. 44]. За висновком Т. Розової і С. Довгого, структури влади покликані постійно знаходити, відновлювати чи змінювати інструментарій оптимізації співвідношення традицій, цінностей, інтересів і потреб більшості політичного соціуму, виокремлюючи при цьому пріоритетні й другорядні з огляду на зміну внутрішньополітичних обставин та міжнародні зрушення. При цьому мінімізація ролі закулісних домовленостей і неформальних відносин, на їх думку, сприяла б упорядкуванню різних ідеологій, поглядів

на напрями розвитку країни, оскільки наявність різних поглядів на шляхи розвитку та їх реалізація може бути руйнівною [9, с. 250; 10, с. 183].

Висновки

Завдяки діяльності інституцій та організацій громадянського суспільства в основних документах держави, що стосуються сфери національної безпеки, громадськість, різні асоціативні та інституційні форми її самоорганізації розглядаються нині і як чинники, і як повноправні суб'єкти її забезпечення. Поступово об'єктивується ідея взаємозв'язку та взаємозалежності безпеки держави й суспільства та, відповідно, низка основних завдань державної політики з питань національної безпеки — вдосконалення системи політичної влади та взаємодії органів влади з інститутами громадянського суспільства, підвищення ефективності функціонування політичних інститутів стосовно утвердження плюралістичної демократії, реального розмежування громадських, державних та комерційних (приватних) інтересів, бізнесу і влади. Однією з головних передумов ефективного забезпечення національної безпеки України слід вважати реалізацію політичних інтересів різних соціальних груп, у тому числі й конструктивної політичної опозиції, через логічне завершення політичної реформи, формування демократичної системи політичних інститутів та організацій громадянського суспільства, утвердження відповідальної демократії.

Серед основних чинників, які стають на заваді набуттю політичними партіями статусу дієвих суб'єктів забезпечення національної безпеки, мусимо назвати їх невідповідність критеріям класичних партій, втрату ними ознак громадських об'єднань. Відповідно до Закону України „Про основи національної безпеки України”, політичні партії як різновид об'єднання громадян є суб'єктами забезпечення національної безпеки. Отже вони зобов'язані захищати життєво важливі інтереси держави у сфері формування та реалізації безпекової політики держави. Це, у свою чергу, актуалізує необхідність неухильного дотримання політичними партіями, що перебувають при владі, чинного законодавства, законодавчо визначених пріоритетів державної внутрішньої і зовнішньої політики, а також досягнутих усіма провідними політичними силами домовленостей.

Перспективи подальшого дослідження цієї проблематики, на нашу думку, передбачають поглиблений аналіз внутрішніх процесів всередині політичних партій, оптимізації механізмів їх залучення до процесів вироблення та реалізації державної безпекової політики, забезпечення ефективної взаємодії політичних партій та неурядових аналітичних центрів.

Літаратура:

1. **Нижник Н. Р., Ситник Г. П., Білоус В. Т.** Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): Навч. посіб. для вищих навч. закладів — К.: Преса України, 2000. — 304 с.

2. **Ситник Г.** Проблема реформування політичної системи в контексті її політичної безпеки // Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук. Матеріали „круглого столу”, м. Київ, 13 квітня 2001 р. — К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 2001. — 264 с.

3. **Арсентьев М. В.** Основы теории национальной безопасности России. Научный обзор // Национальная безопасность и геополитика России. — 2001. — № 11 - 12. — С. 150.

4. **Возжеников А. В.** Национальная безопасность: теория, политика, стратегия. — М.: НПО „МОДУЛЬ”, 2000. — 240 с.

5. **Кулик В.** Роль партійної системи в становленні громадянського суспільства в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oksamyt.org.ua/ser/biblioteka.epl?&article=conf/26>

6. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / За ред. В. С. Крисаченка. — К.: НІСД, 2004. — 648 с.

7. **Побочий І.** Вплив протистояння політичних сил на формування стратегії національної безпеки України // Політичний менеджмент. — 2007. — № 4. — С. 41 - 47.

8. **Дмитренко М. А.** Суспільні трансформації та політичні аспекти загроз національній безпеці України: Монографія. — К.: Знання України, 2006. — 348 с.

9. **Розова Т. В., Довгий С. В.** Партійний сегмент як чинник демократичної інституціоналізації українського соціуму // Стратегічна панорама. — 2008. — № 2. — С. 249 - 253.

10. **Розова Т. В., Довгий С. В.** Трикутник „влада — бізнес — громадські організації”: специфіка взаємодії // Стратегічна панорама. — 2008. — № 3 - 4. — С. 178 - 183.

11. **Герасимчук С. П., Качинський А. Б., Остапчук Д. І., Шипілова Л. М.** Визначення місця та ролі національної єдності у Стратегії національної безпеки України, в програмах політичних партій і передвиборчому процесі 2007 року: аналітичні матеріали. — К.: Інтертехнологія, 2008. — 64 с.