

Розвиток політичної системи України: виклики і загрози

Максим Розумний,
доктор політичних наук,
завідуючий відділом стратегічного прогнозування
Національного інституту стратегічних досліджень

Ключовим питанням сучасного етапу розвитку політичної системи України є питання про ефективність тієї моделі управління країною, яка була закладена конституційними змінами 2004 року.

Внесення змін до Конституції України публічно мотивувалося необхідністю підвищення ефективності влади (через запровадження конституційного механізму зв'язку парламентської більшості та уряду), її відкритості, прозорості і підзвітності суспільству (через персоніфікацію суб'єктів формування влади та відповідальності за результати її діяльності), поліпшення умов реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами (через встановлення безпосереднього зв'язку між результатами їх волевиявлення на виборах і формуванням виконавчої влади).

Водночас зміст внесених до Конституції змін значною мірою зумовлювався характером конституційного процесу. А він за своєю суттю був тоді заручником боротьби політичних груп в умовах ліквідації монопольного впливу президентської влади та відчуття невідворотності руйнування авторитарного політичного режиму, що наростало пропорційно до зростання суспільного невдоволення владою протягом 2000 - 2004 років. Поява реальної політичної конкуренції вимагала закріплення певних правил, ключовим серед яких мало стати недопущення монополізації контролю однієї групи над всіма важелями державного управління.

Найвиразніше цей принцип було продемонстровано самим фактом включення конституційного питання до пакету політичних домовленостей між конфліктуючими сторонами під час „помаранчевої революції”. Наслідком цього компромісу стало порушення конституційної процедури внесення змін до Основного Закону та легітимізація розподілу функцій і повноважень між інститутами влади за принципом політичного торгу.

Зрозуміло, що за таких умов важко було очікувати збереження

внутрішньої логіки тексту конституційних змін, системності і цілісності в конструкції системи влади, що ними запроваджувалася. Невмотивований і поспішний перехід до парламентсько-президентської моделі, який відбувся в умовах політичного протистояння, зумовив низку вад в організації державної влади.

Однак, незважаючи на суттєві конструктивні недоліки, нова модель влади в Україні почала функціонувати, і це висуває на порядок денний необхідність її подальшого реформування стосовно підвищення її ефективності, демократичності та відповідності європейським стандартам.

Розвиток демократичних інституцій, зокрема – посилення ролі парламенту в політичній системі, висуває нові вимоги до механізмів політичної відповідальності та підвищення рівня політичної культури учасників політичного процесу загалом. Парламентська модель передбачає вищу міру конкуренції політичних сил, але, разом з тим, і зростання ризиків нестабільності, що супроводжують діяльність органів влади, сформованих на коаліційній основі. Компенсувати такі ризики в європейській традиції парламентаризму покликана відповідна політична культура, що включає норми відповідальної і принципової поведінки усіх політичних сил, представлених у парламенті – як у більшості, так і в опозиції.

Спроба налагодити таку взаємодію за підсумками виборів 2006 року характеризувалася численними прикладами порушення принципу політичної відповідальності в стінах парламенту, а також масштабними проявами неефективного управління в діяльності органів виконавчої влади.

Закономірним наслідком неадекватного чи неефективного функціонування органів влади, окремих політичних сил в нових умовах стали кризові ситуації. Ключовою подією у розвитку політичної системи України 2007 року виявилася масштабна криза органів державної влади, сформованих за підсумками попередніх парламентських виборів.

Причини цієї кризи мають як системний, так і ситуаційний характер.

Системні причини виникнення кризи обумовлені, значною мірою, неефективною і незбалансованою моделлю влади, закладеною змінами до Конституції від 8 грудня 2007 року. Основні проблеми цієї моделі: 1) невідповідність функцій і повноважень у сфері відповідальності основних інститутів влади – Президента, уряду, парламенту; 2) нечітке розмежування повноважень Президента і Прем'єр-міністра у сфері виконавчої влади; 3) неврегульованість функціонування інститутів владної більшості та опозиційної меншості в парламенті.

Певну невідповідність новим стандартам політичної відповідальності засвідчує і діяльність політичних партій та їх фракцій у парламенті, що проявилася в ході створення правлячої коаліції 2006 року та в подальшій діяльності парламентарів.

Отже, до системних джерел кризи слід віднести й стан партійної

системи, а також характер виборчого законодавства України в частині, що стосується обрання народних депутатів.

Застаріла модель державного управління, позбавлена механізмів контролю з боку громадян, в умовах посилення політичної конкуренції була значною мірою підпорядкована політичним інтересам окремих політичних груп і стала заручником їх протистояння на загальнонаціональному рівні. Управлінські кризи стали додатковим джерелом нестабільності політичної системи і зростання соціальної напруги. Під дією цих дестабілізуючих чинників зазнала фактичного руйнування судова система держави як інститут політичного арбітражу і як механізм встановлення правопорядку і справедливості.

Безпосередньо до кризової ситуації березня - квітня 2007 року призвели деякі ситуаційні рішення і дії учасників політичного процесу. Серед них: прийняття Верховною Радою через подолання вето Президента Закону „Про Кабінет Міністрів України” з явно антиконституційними положеннями, що обмежують повноваження глави держави; спроби парламентсько-урядової коаліції сформувати конституційну більшість всупереч результатам виборів 2006 року; використання окремими політичними силами регіональних, культурних і світоглядних відмінностей з метою політичного тиску.

Головними проявами кризового стану вітчизняної політичної системи стало подальше загострення конфліктів між політичними силами і групами в парламенті та іншими представницькими органами влади, а також руйнування системи владних балансів і противаг.

Політичні конфлікти в Україні, як правило, обумовлюються сукупністю об’єктивних і суб’єктивних передумов. Простежується чітка тенденція генералізації конфлікту – внаслідок внутрішньої ескалації він проектується з одного рівня на інший. Важливу роль при цьому відіграють політичні сили, запрограмовані на таку ескалацію. Їх політична стратегія будується на створенні конфлікту, його підтриманні та ескалації за будь-яких умов.

Класичним зразком „перенесення” конфліктності з одного рівня на інший є політична поведінка БЮТ впродовж останнього періоду. Значне збурення політичних пристрастей з явними ознаками конфлікту всередині політичного класу викликало голосування фракції БЮТ за проект Закону „Про Кабінет Міністрів України” у редакції Партії регіонів. У цьому вчинку опозиційної політичної сили слід вбачати свідоме загострення політичного протистояння на базовому інституційному рівні. Адже блокування такого законопроекту зупинило б процес силового перерозподілу повноважень між Президентом і Кабінетом Міністрів, що є сьогодні головним джерелом конфліктності у вітчизняній політичній системі. Сторони цього конфлікту зупинилися б на певних позиціях, обумовлених рамками чинного законодавства, і змушені були б узгоджувати умови мирного співіснування. Голосування БЮТ у цій ситуації відкрило можливості

для подальшого наступу Антикризової коаліції і Кабінету Міністрів на повноваження Президента. І саме такий – конфліктний – сценарій політичного процесу найбільше влаштував цю політичну силу, прихід до влади якої можливий лише в умовах гострої політичної кризи, що передбачає поляризацію суспільства, необхідність радикальних дій, прийняття швидких політичних рішень як виборцями, так і політиками.

Така логіка політичної поведінки, конфліктогенної у своїй основі, дозволяє виявити послідовність у ніби суперечливих діях БЮТ. Після спільного голосування з антикризовиками за принциповий для них законопроект про обмеження повноважень Президента демонструється опозиційна непримиренність шляхом блокування електрощитової кімнати Верховної Ради України. Таким чином, джерело конфліктності переноситься з рівня політично-інституційного на соціально-популістський, при цьому одночасно коректується імідж самого БЮТ – він постає вже не учасником змови з правлячою коаліцією, а її антагоністом, що виступає на захист соціальних інтересів більшості населення країни.

Одночасно конфліктність на інших рівнях, що втратила свою актуальність, може легко зніматися. Цілком вкладається в цю тактику і нібито непослідовне ставлення до нових партнерів по опозиції: підписання угоди про коаліцію з НСНУ і продовження дискредитації цієї політичної сили в публічній сфері.

Загалом перебіг політичної боротьби навколо створення і функціонування правлячої коаліції за підсумками виборів 2006 року засвідчує ефективність обраної БЮТ політичної стратегії.

1. БЮТ не допустив утворення політичного картелю за участю „Нашої України” і Партії регіонів.

2. Політичний процес переведено в площину конфлікту цінностей, що передбачає лише кризовий сценарій свого розв’язання. Цей сценарій цілком відповідає тактичному завданню БЮТ щодо розпуску парламенту і оголошення позачергових виборів (а також враховує всі ймовірні наслідки цього кроку – висловлення правлячою коаліцією недовіри до Президента, паралічу виконавчої влади, кризи конституційного ладу).

3. Створено можливості для консервування численних конфліктів за інтересами, що виникли в процесі розподілу сфер впливу у місцевих органах влади, і в яких БЮТ не мав перспектив виграшу. Частково цього вдалося досягти за рахунок прийняття закону про імперативний мандат, а частково – внаслідок поширення в суспільстві й політикумі очікувань нової виборчої кампанії.

4. Ці дії дозволили нейтралізувати одного з головних політичних конкурентів у особі НСНУ – частково шляхом дискредитації, частково шляхом підпорядкування своєму політичному сценарію, до того ж на другорядних ролях.

Тож цілком закономірно, що саме блок Юлії Тимошенко та його лідер особисто вийшли переможцями з кризової ситуації. Вдалими

політичними маневрами БЮТ зумів перебрати основні важелі управління в державі, не маючи не тільки абсолютної, а й навіть відносної більшості в представницькому органі. При цьому було досягнуто й більш віддаленої стратегічної мети: вигідного позиціонування в умовах підготовки до наступних президентських виборів.

Поведінка БЮТ в ході політичної боротьби другої половини 2006 – початку 2007 року дозволяє ідентифікувати цю політичну силу з категорією „політичних спонсорів” конфлікту. Як правило, у цій ролі виступають політичні партії та групи, щодо яких має місце застосування технологій картельної змови з боку впливовіших політичних гравців.

У цьому випадку неважко помітити, що цілеспрямовані дії БЮТ на ескалацію політичних конфліктів є переважно реакцією на небезпеку картельної змови між НСНУ і ПР. Хоча роль „спонсора конфлікту” є, до певної міри, пасивною, а його позиція в розподілі політичних вигравшів – заздалегідь слабкою, в умовах самого конфлікту такий політичний гравець отримує значну свободу дій і навіть певного роду контроль над ситуацією. А саме: він може на власний розсуд регулювати гостроту перебігу конфлікту, переносити його акценти з одного рівня на інший. У цей момент він може ставити свої умови головним гравцям і добиватися від них тактичних поступок.

Важливим тактичним елементом діяльності „політичного спонсора” конфлікту є недопущення примирення його основних суб’єктів. Завдання це досить складне, адже до компромісу провідні політичні сили, що в принципі здатні розподілити сфери інтересів у реальній політичній та економічній ситуації, спонукає здоровий глузд і логіка функціонування інститутів влади.

За визначенням теоретиків демократичного транзиту, до таких компромісів представників ворогуючих політичних угруповань спонукає страх взаємного знищення, що може бути пов’язаний як з прагненням одного з угруповань до повного домінування, так і з критичним зменшенням легітимності влади в очах народу. Тож не лише поведінка основних політичних акторів, але й логіка подальших трансформаційних процесів, зокрема – пропозиції щодо внесення змін до Конституції, мають враховувати цю загрозу.