

ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ В ПРОЦЕСІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Висоцький В. М.

У статті проведено ґрунтовний аналіз розвитку та еволюції політичної системи України. Досліджено місце та роль політичних партій у процесі становлення політичної системи України. Доведено неспроможність вітчизняних політичних партій забезпечити ефективне функціонування певної форми правління в Україні. Окреслено основні недоліки партійної системи України на сучасному етапі, а саме: непрозорість формування партійних списків, фінансування політичних партій, відсутність чіткої ідеологічної спрямованості політичних партій та їх персоніфікація. Запропоновано основні напрями стратегії розбудови партійної системи європейського зразка.

Ключові слова: політична партія, політична система суспільства, партійна система, форма державного правління.

В статье проведен подробный анализ развития и эволюции политической системы Украины. Исследовано место и роль политических партий в процессе становления политической системы Украины. Доказано несостоятельность отечественных политических партий обеспечить эффективное функционирование определенной формы правления в Украине. Определены основные недостатки партийной системы Украины на современном этапе, а именно: непрозрачность формирования партийных списков, финансирование политических партий, отсутствие четкой идеологической направленности политических партий и их персонификация. Предложено основные направления стратегии развития партийной системы европейского образца.

Ключевые слова: политическая партия, политическая система общества, партийная система, форма государственного правления.

The place and role of political parties in the process of Ukraine's political system are explored in this article. It is established that political parties in the political system of society is an important and necessary part of competition, the impact and the realization of political power. They are the political institutions that accumulates and represents the interests of certain groups in society and help realize their influence on the activities of government, economics, social processes, relations between countries.

The article shows the influence of political parties on the modernization of the political system. A detailed analysis of the stages of development of Ukraine's political system is conducted. It is established that a major cause of imperfections of society's political system is underdeveloped domestic party system. Also it is outlined such basic shortcomings of party system in Ukraine at present as: the institutional weakness of political parties and their internal undemocratic, isolation of political parties of their own voters, personification of political parties, lack of political and legal culture in the relations between political parties between the majority and minority in parliament and more.

It was established that the strategy of building European-style party system, based on a powerful national and

responsible political party should include measures to: improving democracy and transparency of internal party life of parties; strengthening program in principle of party factions in parliament and local government; maintaining a close connection with their political party voters, represent and protect their interests; control over the execution of political parties and non-profit requirements for mandatory publication of financial reports in the national media; ensure the protection of the rights of members of political parties, including their right to obtain information about the financial activities of the party, the right to vote and to be elected to the governing bodies of the party.

Keywords: political party, political system of society, party system, form of government.

У сучасних умовах в Україні відбувається процес становлення демократичної політичної системи суспільства. У створенні та функціонуванні політичної системи суспільства значну роль відіграють політичні партії як основний засіб його політичного структурування. Політичні партії в політичній системі суспільства є важливим і необхідним елементом здобуття, впливу та здійснення політичної влади. Вони є тим інститутом політичної системи, що акумулює та виражає інтереси окремих груп суспільства й допомагають реалізувати їх, впливають на діяльність органів державної влади, економіку, соціальні процеси, відносини між країнами. Безумовно, суспільство не може обійтись без політичних партій, бо вони є виразниками об'єктивно існуючих різноманітних соціальних інтересів, урівноважують ці інтереси в боротьбі за державну владу. За допомогою політичних партій громадянське суспільство вирішує низку важливих питань свого існування: делегує до владних структур своїх представників, здійснює вибір між різними концепціями суспільного розвитку, контролює діяльність вищих державних органів. Ефективне функціонування політичних партій є важливою умовою існування демократичної політичної системи суспільства, гарантією забезпечення та реалізації конституційних прав його громадян. Тому звернення до проблеми ролі політичних партій у процесі становлення демократичної політичної системи суспільства є вкрай важливим і актуальним.

Питання вдосконалення конституційних інститутів і порядку проведення модернізації політичної системи України неодноразово були предметом дослідження вчених-правознавців, зокрема В. Авер'янова, В. Журавського, В. Кафарського, М. Козюбри, В. Лемака, О. Скрипнюка, В. Тація, В. Федоренка, В. Шаповал, Ю. Шемшученката ін. Однак, незважаючи на велику увагу науковців до цього питання, необхідність дослідження правових проблем побудови демократичної політичної системи суспільства не втрачає актуальності. Тому метою статті є розгляд основних етапів модернізації політичної системи України та роль політичних партій у цьому процесі.

За роки незалежності у вітчизняній політичній системі відбулися істотні зміни, що полягали в переході від директивної комуністичної ідеології,

політико-державного моноцентризму до визнання на конституційному рівні свободи політичної діяльності та реальної багатопартійності, до цілком реального впливу політичних партій на формування державної влади.

Першим етапом становлення політичної системи українського суспільства вважається період з 1990 р. до 1991 р., змістом якого стала боротьба за незалежність. Політичні зміни відбувалися еволюційним шляхом. Визначальними подіями цього періоду було юридичне закріплення державності України, визначення її міжнародно-правового статусу та формування органів влади. Перші кроки в цьому напрямі - це ліквідація монополії формування державної політики з боку КПРС через скасування ст. 6 Конституції УРСР.

Другим етапом формування конституційних основ політичної системи України є період з 1991 р. по 1994 р. Історичними здобутками цього етапу, на нашу думку, є запровадження демократичних інститутів влади - парламентаризму й інституту президентства; створення умов для появи багатопартійності як інституту громадянського суспільства; зародження засад місцевого самоврядування; зародження та розвиток конституційного процесу. Правовим підґрунтям діяльності політичних партій на цьому етапі стали Конституція (Основний Закон) УРСР (1978 р.) та Закон "Про об'єднання громадян" (1992 р.). Зокрема, ст. 7 Конституції УРСР надавала політичним партіям, громадським організаціям і рухам право через їх представників, обраних до Рад народних депутатів, та в інших формах "брати участь у розробці й здійсненні політики республіки, в управлінні державними і громадськими справами"; ст. 49 проголошувала право громадян на об'єднання в політичні партії, яким гарантувались умови виконання статутних завдань [2]. Політичні партії створювалися переважно "знизу", як оформлення громадських ініціатив, і, як правило, мали чіткі ідеологічні засади. Беручи участь у виборах, політичні партії мали право висувати своїх кандидатів. Вплив бізнес-структур на партійну систему був незначним, проте після парламентських виборів 1994 р. почав набувати інтенсивнішого характеру.

Третій етап формування політичної системи тривав з 1994 р. по 2004 р. Цей період характеризується ухваленням низки законів, які вибудували "кістяк" політичної системи, зокрема Основний Закон держави. Ухвалена 28 червня 1996 р. Конституція України не містила чіткого визначення встановлюваної в країні форми правління, однак згідно з визначеними в ній статусом і повноваженнями органів державної влади її можна було зарахувати до президентсько-парламентської.

Позитивно на розвиток політичної системи та діяльність політичних партій в Україні вплинули конструктивні зміни в законодавстві про політичні партії. Помітною подією в суспільному житті було прийняття Законів України "Про політичні партії в Україні" та "Про вибори народних депутатів України" (у частині запровадження мажоритарно-пропорційної виборчої системи), реалізація яких сприяла формуванню та розвитку політичних партій. Характер утворення партій, порівняно з попереднім етапом, суттєво змінився. З'явилися перші "партії влади", для створення яких були використані структури державного апарату. У процесі партійного будівництва значно підвищується активність бізнес-структур, що великою мірою сприяло зміні конфігурації партійної системи. Помітну кількість політичних партій, створених упродовж етапу, можна

вважати "особистими проектами" окремих політиків, зокрема бізнесменів [4, 20].

Проте партійна система України не була сформована, унаслідок цього Президентіві вдалося суттєво розширити свої повноваження, що призводило до постійної конфронтації між законодавчою та виконавчою гілками влади, політичних партій і політико-економічних угруповань. Таким чином, постала необхідність реформувати політичну систему України з метою оптимізації системи державної влади й усунення суперечностей і конфліктів між її гілками.

Четвертий етап реформування політичної системи тривав з 2004 р. по 2010 р. Для нього характерне було запровадження пропорційної системи виборів до Верховної Ради України та більшості органів місцевого самоврядування й ухвалення 8 грудня 2004 р. Закону України № 2222-IV "Про внесення змін до Конституції України" [5]. У результаті конституційних і законодавчих змін, політичні партії стали єдиним механізмом формування парламенту та більшості органів місцевого самоврядування, одержали максимальні можливості для реалізації власних політичних програм на загальноукраїнському та місцевому рівнях.

Конституційні зміни надали потужний імпульс для трансформації української політичної системи від президентсько-парламентської до парламентарно-президентської системи. Унеможлививши надмірну концентрацію повноважень в особі глави держави, конституційна реформа зосередила основний обсяг владних важелів у руках політичних партій, що становлять коаліційну більшість у представницькому органі. Однак режим парламентаризму - це привілей для політично структурованих суспільств із розвинутою партійною системою та усталеними традиціями демократії, що, зокрема, виражається в здатності владарюючих політичних партій до співпраці [3, 233]. Тому утвердження парламентсько-президентської форми правління в Україні супроводжувалося суттєвими труднощами, оскільки така форма правління, як "правління партій", може реально функціонувати лише за умови існування сформованої та стабільної партійної системи.

Необхідно констатувати, що більшість політичних партій в Україні нечисленні, не мають широкої соціальної бази, не справляють серйозного впливу на політичне життя України й повноцінно не виконують належних їм, як політичним партіям, функцій. Отже, конституційна реформа від 8 грудня 2004 р. надала політичним партіям статус визначальних суб'єктів державно-політичного життя країни. Однак з огляду на нерозвиненість самого інституту політичних партій, "правління партій" обернулося не посиленням комунікації державної влади з соціальними групами, а використанням повноважень органів державної влади в корпоративних інтересах політичних угруповань.

На жаль, модифікована форма правління не запровадила дієвого механізму вирішення суперечностей і розбіжностей між окремими гілками влади, механізмів їх узгодженого функціонування. Фрагментарність і непродуманість внесених до Конституції України поправок, які приймалися у ситуації масштабної за своєю глибиною політичної кризи, залишили відкритими низку питань щодо практичного здійснення нової системи поділу влади і, на нашу думку, поставили під сумнів ефективність запровадженої форми правління загалом. На наш погляд, причинами відносно невдачі політичної

системи суспільства розглянутого періоду була низка чинників, з-поміж яких: відсутність повноцінної партійної системи, недосконалий поділ влади, недостатня розвиненість громадянського суспільства, несприятливі для демократичного розвитку складові вітчизняної правової культури.

П'ятий етап модернізації політичної системи суспільства тривав з вересня 2010 р. по 2013 р. Так, 30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України скасував конституційну реформу 2004 р. і країна повернулася до Конституції зразка 1996 р., а політична система країни - до президентсько-парламентського формату. Отже, Україна, рухаючись у бік парламентаризованих форм державного правління, зробила радикальний крок у зворотному напрямку, тобто на користь президентської форми державного правління [1, 107]. Здійснення конституційної контрреформи через рішення Конституційного Суду України поставило під сумнів легітимність "реанімованої" Конституції України. Реагуючи на заклики ПАРЄ та інших міжнародних інституцій, Президент України видав 17 травня 2012 р. Указ № 328 "Про Конституційну Асамблею" для підготовки проекту Закону "Про внесення змін до Конституції України". Таким чином був започаткований новий процес модернізації політичної системи України. Але подальше загострення політико-правових процесів пов'язане з відмовою тодішнього Президента України В. Януковича від підписання договору про асоціацію між Україною та Європейським Союзом напередодні Вільнюського саміту в листопаді 2013 р. та розвиток масових протестних виступів, що отримали назву Євромайдану та переросли в Революцію гідності 2014 р., де-факто призупинили роботу Конституційної Асамблеї [6, 30].

Отже, необхідність подальшого реформування політичної системи країни та зміни Конституції України очевидна. Конституційні зміни 2010 р. не дали відповіді на виклики сьогодення, оскільки лише реанімували (з певними змінами) модель влади, що існувала упродовж 1996-2006 рр., і, що найголовніше, адекватність якої новим викликам розвитку країни аж ніяк не є очевидною.

Наступний етап у реформуванні політичної системи розпочався з 2014 р. і триває донині, який ознаменувався поверненням у дію Конституції України в редакції 2004 р., а отже, і парламентсько-президентської форми правління. Сучасну політико-правову ситуацію можна розглядати як своєрідну паузу, яка дає змогу розвести в часі вирішення питань забезпечення дієздатності політичної системи України. Конституція 2004 р. може стати тією політико-правовою моделлю, від якої слід відштовхуватися під час модернізації політичної системи країни.

Разом з тим, було сформовано та затверджено тимчасову спеціальну комісію з питань підготовки законопроекту про внесення змін до Конституції України. На підставі виступів представників усіх провідних політичних партій, стає зрозумілим, що вже на цьому етапі до основних положень, які повинні відобразитися в Основному Законі, необхідно віднести: закладення засад децентралізації державної влади; розширення компетенції місцевого самоврядування; посилення матеріально-фінансової спроможності та самостійності регіонів і громад; удосконалення механізму взаємодії центральних і регіональних органів влади; оновлення конституційних засад функціонування судової системи та органів охорони правопорядку; посилення механізму захисту прав і свобод громадян.

Проаналізувавши основні етапи модернізації політичної системи України і роль політичних партій у цьому процесі, зауважимо, що президентсько-парламентській і парламентсько-президентській моделям державної влади властиві системні недоліки, які потрібно врегулювати під час подальшої роботи над побудовою в Україні стійкої політичної системи, а саме: відсутність інституціональних передумов для формування стійкої більшості в парламенті; дублювання керівництва виконавчою владою; розмитість сфер відповідальності органів державної влади; недосконалість механізмів стримувань і противаг між главою держави, парламентом та урядом; відсутність ефективних механізмів організації й діяльності коаліції депутатських фракцій.

Сучасний етап реформування політичної системи об'єктивно потребує від державотворців подальшого розвитку ідеї розподілу функцій державної влади й зосередження їхніх реформаторських зусиль на чіткому розподілі повноважень між суб'єктами державної влади, державою та органами місцевого самоврядування.

Окрім того, разом з реформою інститутів державної влади потребує уваги і розвиток складових політичної системи, від яких безпосередньо залежить результативність модернізації політичної системи суспільства. Однією з основних причин невдачі попередніх конституційних моделей була нерозвиненість вітчизняної партійної системи. Політична реформа 2004 р. робила політичні партії ключовим суб'єктом політичного процесу. Водночас особливості розвитку партійної системи в Україні, низка тенденцій політичного життя 2007 р., події у Верховній Раді V скликання не дають підстав говорити про те, що політичні партії України стали повноцінними представниками та захисниками інтересів населення, яке делегувало їм владні повноваження. Перебіг політичних подій навколо формування більшості, організації роботи парламенту, масові явища депутатських переходів з однієї фракції до іншої, відсутність програмної й ідеологічної складової в діях політичних сил засвідчують певну невідповідність змісту діяльності парламентських партій тим завданням, які були на них покладені. Причини цієї невідповідності - інституційна слабкість політичних партій, їхня внутрішня недемократичність, відірваність партій від власних виборців, відсутність політичної та правової культури у відносинах між політичними партіями, між більшістю та меншістю в парламенті тощо. Найнебезпечнішою з-поміж названих причин є **внутрішня недемократичність** українських політичних партій, які не тільки слабо зорієнтовані на інтереси своїх виборців, але часто у своїй діяльності не спираються й на волю рядових членів політичної партії. Кадрове просування партійних активістів, як правило, повністю залежить від волі керівництва. Система формування списків кандидатів у депутати не є прозорою та відкритою. Ці характеристики партійної системи України позначилися на зміні та результатах політичної кризи.

При цьому слід зауважити, що незалежно від напрямку й конкретного змісту подальших конституційних змін, рух України шляхом демократизації неминуче приводитиме до посилення ролі політичних партій у політичному процесі (у розвинених демократичних країнах саме партії є основними агентами політичного представництва суспільних інтересів). Тому важливою передумовою успішного демократичного розвитку політичної системи України є вдосконалення партійної системи. Пріоритетними кроками державної політики мають стати: забезпечення

прозорості фінансування партій, сприяння розвитку внутрішньопартійної демократії, сприяння підвищенню дієвості політичних партій, забезпечення прозорого державного й громадського контролю за додержанням політичними партіями вимог профільного законодавства.

Тісно пов'язаний із цією специфікою парламентських партій інший суттєвий недолік - **яскраво виражена персоніфікація політичного життя в Україні**. Щоправда, аналогічна тенденція простежується й у країнах розвинутої демократії, де ця тенденція врівноважується існуванням потужних партійних інституцій, на які спираються партійні лідери і від яких вони залежать. В Україні ж надмірна персоніфікація політичного простору є наслідком слабкості самих партійних інституцій, адже популярність партій сьогодні залежить здебільшого від популярності їхніх лідерів, оскільки виборець орієнтується не стільки на партію (її ідеологію, авторитет, діяльність), скільки на авторитет та вчинки її лідера. Одним із наслідків такого внутріпартійного авторитаризму є вкрай **ускладнене просування нових партійних лідерів**. Політичні партії фактично не зацікавлені в наявності ініціативної середньої ланки та позбавлені внутріпартійної конкуренції. Натомість керівництво партійних структур заохочує особисту відданість рядових членів, проблема якої особливо гостро постала в умовах ескалації політичних конфліктів.

Майже в усіх політичних партіях немає програмно-ідеологічних настанов, які відображали б інтереси основних соціальних груп. Відсутність необхідної суспільної бази політичних партій зумовлена несформованістю соціальної структури суспільства, передусім недостатньою розвиненістю середнього класу, який в усталених демократіях становить суспільну основу діяльності політичних партій. Самі партії недостатньо послідовно орієнтовані на **реалізацію власних програм**. Партійні програми радше є деклараціями намірів, аніж стратегічним планом реформування держави. Інший показовий момент - задеклароване ідеологічне спрямування партії не завжди відповідає її реальній діяльності. Ідеологічний поділ політичних партій взагалі є часто досить умовним. Як наслідок, блокування та політичні об'єднання ґрунтуються переважно не на ідеологічній близькості, а на ситуативних інтересах, часто пов'язаних з явищами політичної корупції. Діяльність багатьох політичних партій значною мірою підпорядкована політичному обслуговуванню потреб партійних лідерів і функціонерів, фінансово-промислових груп, а також певних прошарків адміністративно-господарського апарату. Зміцнення суспільної бази політичних партій, їхніх зв'язків з широкими верствами населення слід вважати одним з найважливіших і відповідальних завдань розвитку партійної системи в Україні.

Виявом незрілості вітчизняних політичних партій є форми і методи політичної боротьби, які вони використовують, зокрема, в умовах політичної кризи. Ця боротьба досі не має своїх надійних правил. Незважаючи на постійні заклики парламентської опозиції й чітко виражену позицію громадськості, у Верховній Раді України так і не було ухвалено жодних вагомих рішень щодо **унормування статусу політичної опозиції**. Правове визначення статусу опозиційних партій має суттєвий вплив на демократичний характер розвитку партійної системи, оскільки створює фундамент для консолідації і внутрішньої інтеграції суспільства, сприяє виникненню вільної партійної конкуренції та запобігає формуванню привілейованих умов для окремих політичних партій і політиків.

Від часу проголошення незалежності постійно виникають дискусії про те, якою має бути сучасна політична система України, але зупинитись на чомусь конкретному політичні сили не можуть. На підставі проведеного аналізу можемо стверджувати, що

проблема полягає, насамперед, у неспроможності вітчизняних політичних партій забезпечити ефективне функціонування певної форми правління в Україні.

Відсутність впливових загальнонаціональних політичних партій створює суттєві перешкоди для реалізації реформи політичної системи суспільства, а також є джерелом суспільно-політичних криз. Політичні партії в Україні поки що недостатньо ефективно впливають на формування засад, напрямів і реалізацію державної політики; представляють інтереси громадян в органах влади; забезпечують політичними кадрами органи державної влади й місцевого самоврядування. Наявна фрагментарність партійної системи ускладнює свідомий вибір громадян і визначення суб'єкта політичної відповідальності.

Існує нагальна потреба у формуванні стратегії становлення в країні партійної системи європейського зразка, основою якої є потужні загальнонаціональні, політично відповідальні партії. Для цього потрібно підвищити демократичність і прозорість внутрішньопартійного життя; на демократичній і конкурентній основі розвивати кадровий потенціал політичних партій; утвердити програмний принцип у діяльності партійних фракцій у парламенті та органах місцевого самоврядування; забезпечити реальну участь політичних партій у суспільному житті на регіональному й місцевому рівнях; підтримувати тісний зв'язок політичних партій зі своїми виборцями, представляти та захищати їхні інтереси; забезпечувати контроль за виконанням політичними партіями вимог щодо неприбутковості та обов'язкового опублікування фінансового звіту в загальнодержавних ЗМІ; гарантувати захист прав членів політичних партій, зокрема їхнього права на одержання інформації про фінансову діяльність партії, права обирати й бути обраними до керівних органів політичної партії.

Література

1. Бостан С.К. Форма правління незалежної Української держави: етапи розвитку, проблеми, перспективи / С.К. Бостан // Форум права. - 2011. - № 2. - С. 103-110. - [Електронний ресурс]: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11bckrpp.pdf>
2. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 р. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=888-09>.
3. Мартинюк Р.С. Конституційна реформа в Україні: спроба критичного аналізу / Р.С. Мартинюк // Актуальні питання реформування правової системи України: зб. наук. ст. за матер. ІV Міжнар. наук.-практ. конф. (1-2 червня 2007 р., м. Луцьк): у 2 т. - Луцьк: "Вежа" Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. - Т. 1. - С. 232-236.
4. Політичні партії України напередодні парламентських виборів: стан і тенденції. (Аналітична доповідь УЦЕПД) // Національна безпека і оборона. - 2001. - № 12 (24). - С. 15-61.
5. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV. - [Електронний ресурс]: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
6. Скрипнюк О. Конституційна реформа в Україні: етапи поступу та методологія сучасної модернізації Основного закону / О. Скрипнюк // Право України. - 2014. - № 7. - С. 25-33.

Висоцький В.М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного та
міжнародного права ЛьвДУВС
Надійшла до редакції: 24.11.2014
**ПІВДЕННОУКРАЇНСЬКИЙ
ПРАВНИЧИЙ ЧАСОПИС**