

Маслов Ю.К.

Процес партогенезу в країнах Центральної і Східної Європи: основні моделі та наслідки

Аналізується процес перетворення посткомуністичних інститутів влади на центри новітніх національних систем у країнах Центральної та Східної Європи, зокрема, зміни у формуванні й функціонуванні інституту партійного будівництва. Визначено, що для партійних систем, незважаючи на позитивні перетворення, характерна певна нестабільність і незавершеність процесу.

Ключові слова: партійне будівництво, система влади, парламентаризм, політичні суб'єкти, демократичні рухи, трансформація, популізм, парламентська демократія, громадянське суспільство.

систем, несмотря на позитивные преобразования, характерна нестабильность и незавершенность процесса.

Ключевые слова: партийное строительство, система власти, парламентаризм, политические субъекты, демократические движения, трансформация, популизм, парламентская демократия, гражданское общество.

The process of transformation of post-communist institutions of power into the centers of the newest national systems in the countries of Central and Eastern Europe, in particular, changes in the formation and functioning of the institution of party building is analyzed. It is emphasized that for party systems, despite positive changes, instability and incompleteness of the process are characteristic.

Key words: party building, power system, parliamentary system, political actors, democratic movements, transformation, populism, parliamentary democracy, civil society.

УДК 342.3–048.44

Маслов Ю.К.,
професор кафедри політичних наук і права
Південноукраїнського національного педагогічного університету імені К.Д. Ушинського

Анализируется процесс преобразования посткоммунистических институтов власти в центры новейших национальных систем в странах Центральной и Восточной Европы, в частности, изменения в формировании и функционировании института партийного строительства. Подчеркивается, что для партийных

На процес перетворення парламентів країн Центральної та Східної Європи (далі – ЦСЄ) на потужні інститути влади – центри новітніх національних систем влади – значно вплинув розвиток партійної системи. У процесі їх взаємозалежного розвитку інститут партійного будівництва пройшов декілька етапів, які умовно об'єднують у три періоди. Перший період характеризується переходом від початку трансформації до розпаду широких демократичних рухів і переформування компартій, другий – подоланням нестабільності партійної системи чи домінування одного угруповання з наявністю «партій влади», а третій – період стандартизації політичних суб'єктів, тобто чіткого визначення структури, стратегічних цілей, програм, тактичних планів.

Програми політичних партій у сучасних країнах ЦСЄ так і не стали відображенням історичних ліній громадського й політичного протистояння, як не є вираженням інтересів тих чи інших суспільних груп. Для партійних систем характерна певна нестабільність (особливо в Польщі та Словаччині), хоча амплітуда розгойдування «політичного маятника» постійно скорочується. Характерною рисою сучасних парламентів є також наявність партій-компенсаторів, які виникають в умовах серйозної деформації партійної системи, дефіциту партій, за своїми якостями затребуваних виборцями (наприклад, партія зелених). Такі партії перебувають у повній залежності від зовнішніх чинників, вони не здатні самостійно формувати власний електорат і можуть бути легко маргіналізовані в майбутньому, що свідчить про певну загрозу

ефективності й дієвості вищих представницьких органів влади в таких державах.

Крім того, чітко простежується зростання популізму в країнах ЦСЄ, що можна вважати наслідком провалу неоліберальної політики початку 1990-х рр., коли реформатори по-більшовицькому ламали колишню соціально-економічну систему, майже не піклуючись про легітимність приватизації, не пояснюючи громадянам суті кроків. У деяких випадках популістські партії виступають як «третя сила» («Альянс нового громадянина» П. Руско в Словаччині, «Самооборона» А. Лепера в Польщі, «Угорська партія правди і життя» І. Чурки).

Популісти часто переносять обговорення реальних соціально-економічних проблем у сферу моральних оцінок. Російський історик Я. Шимов виділяє райони, які є базовими для популістів у різних країнах. Наприклад, умовна карта електоральних уподобань громадян Польщі збігається з лініями розділу країни за рівнем життя. Більшість жителів заможних західних і центральних регіонів підтримали, наприклад, на виборах 2005 р. ліберальну «Громадянську платформу», тоді як бідні північ і схід віддали голоси братам Качинським. Братислава була опорою правоцентристських сил, сільські райони та малі міста підтримували «Словацьку національну партію», популістів «Смера» й партію В. Мечьяра. Соціально неблагополучні райони Чехії надавали підтримку комуністам.

Ще одним наслідком посткомунізму 1990-х рр. є стійке скорочення числа партій і рухів у всіх країнах регіону. Водночас ключова тенденція в сучас-

ному процесі модернізації партійної системи в країнах ЦСЄ – усунення будь-яких умов домінування на політичній сцені якої-небудь однієї партії.

Важливим наслідком «епохи посткомунізму 1990-х рр.» для всіх держав регіону є надмірна партизація політики. Сьогодні важливі питання розвитку суспільства вирішують лише представники обмеженого кола партій, які беруть участь у здійсненні державної влади. Там, де оформилась парламентська республіка (Чехія, Словаччина, Угорщина), партії стали основними учасниками політичних процесів. У Польщі, де сильна президентська влада, політичні партії, будучи важливими суб'єктами, усе-таки не можуть претендувати на виняткову роль. Громадська активність концентрується переважно на боротьбі між парламентськими партіями, а інші суб'єкти політичної системи практично виключаються з політичного життя.

У ЦСЄ переважають рухи та партії, які недостатньо вкорінені в соціальному плані й дотепер цілком ідейно-політично не визначилися; вони змінюють позиції, розпадаються, об'єднуються, вступають у коаліції. Автори монографії «Демократизація і парламентаризм у Східній Європі» за редакцією Ю. Ігрицького зазначають: «Держава парламентської демократії виявляється на боці партикуляристських, партійних, економічних, а не ділових, суспільно-корисних інтересів. <...> Громадянин стає заручником і розмінною монетою, позбавленою права брати участь у прийнятті рішень та можливості впливу на неефективне витрачання громадських коштів» [1, с. 11].

У країнах ЦСЄ становище та вплив партійно-політичної верхівки перевершили межі можливого й припустимого з позиції демократичної теорії, як вважає М. Горбаченко [2, с. 129]. Громадяни дедалі більше відсторонюються від участі в прийнятті політичних рішень. Навіть тоді, коли вони в масовому порядку заявляють про свої позиції, політична еліта старанно намагається перевести таку активність у форми символічної участі, переводячи протест вулиць у бюрократичні процедури, не приймаючи відповідальні рішення. Не дивно, що менше 17% поляків ідентифікують свої погляди з певною партією [3, с. 43]. В інших країнах регіону спостерігається схожа картина.

Симптомом надмірної партизації є прагнення еліти зменшити вплив профспілок, громадських організацій і рухів. Прийоми, за допомогою яких партії здатні спотворити демократичні цінності та процедури, можливо, ніколи не стануть повномасштабною загрозою основним демократичним політичним інститутам. Однак, формуючи номінальні чи вихолощені форми демократичного життя, вони можуть позбавити демократію її сенсу й цінності та поставити серйозні перешкоди на шляху подальших демократичних реформ [4, с. 585].

Сучасна ситуація – прямий наслідок тієї моделі партогенезу, яка була реалізована в ЦСЄ. Інститути багатопартійності оформлювалися згідно з неоліберальними уявленнями революціонерів-новаторів посткомунізму. У 1989 р. Л. Валенса припускав, що «виникне 20 політичних партій, які будуть сперечатися з усіх питань, а через п'ять років з них залишаться чотири» [2, с. 129].

Багато фахівців у 1990-х рр. зазначали, що основним змістом політичної боротьби цього періоду є протистояння між спадкоємицею комуністичної партії (яка переважно трансформувалась у соціал-демократичну партію) та демократичною опозицією (або партіями, що виникли на уламках колись єдиних опозиційних сил) [5].

Під впливом «посткомунізму» 1990-х рр. змінилося ставлення людей до влади. Вона сприймається як тіньова, і це викликано, імовірно, двома обставинами – партизацією політики та політичним клієнтизмом. Обидва явища істотно скорочують «поле» публічної політики. Деформований розвиток партійних систем сприяє узурпації політичної сфери вузькими елітними (і навіть напівкримінальними) угрупованнями (Польща, Словаччина) та відчуженню від неї громадян. В Угорщині й Чехії спостерігається той же ефект із єдиною відмінністю – влада партій не обмежує формування позапартійних структур громадянського суспільства.

Деякими дослідниками клієнтизм визначається як проникнення родинних і дружніх відносин у сферу юридично універсальних та безособових правил виконання обов'язків громадянського діяча. Форми політичного клієнтизму можуть бути найрізноманітнішими: персоніфікованими, посадовими, партійними тощо. Загальна спрямованість розвитку владних відносин сприймається як спроба усунути громадян від участі в прийнятті вагомих рішень. Найбільше невдоволення викликає державна бюрократія. Низька ефективність, корумпованість, затягування рішень, невиправдані привілеї дратують людей, а негативні оцінки постачальників державних послуг часто переносяться на всю систему державної влади.

Однак швидкий і дещо безконтрольний процес партійного будівництва мав негативні наслідки для зв'язків між парламентом та виборцями. Багато політичних партій зникли під час першого терміну повноважень парламенту, а інші партії були створені замість цього. Наприклад, на відміну від 8 парламентських партій, які були у Федеральних Зборах у колишньому Чехословацькому Федеративному парламенті в 1990 р., щонайменше 16 парламентських партій представлені у вищому законодавчому органі цієї держави. У Словаччині 18 партій і коаліцій, зареєстрованих на виборах у 1994 р., насправді представляли 31 партію та рухи. Крім того, склад парламентських партій (клубів) часто змінювався: члени або переходили

до складу іншої парламентської групи, або ставали незалежними. У Словаччині, наприклад, 44 місця в парламенті (зі 150) перейшли від однієї парламентської партії до іншої між виборами 1990 р. та 1992 р., а між виборами 1992 р. та 1994 р. 28 місць перейшли від однієї партії до іншої. Самі партії часто розпадалися на декілька підгруп або взагалі зникали.

Фрагментація партій і партійної системи викликала багато плутанини серед виборців та успішно запобігала утворенню стійких зв'язків між представниками й представленими. Проте вона також впливала на внутрішнє функціонування парламентів, оскільки саме в результаті такої нестабільності лідерам парламентських партій довелося боротись, щоб нав'язати партійну лінію всім членам парламентських партій.

Отже, окремі депутати представили власні закони, подекуди проти волі своєї партії чи правлячої коаліції, яку вони представляли, частіше навіть, ніж як те склалось у парламентах країн Західної Європи.

Зв'язки між парламентом і виборцями також зумовлені виборчою системою. Система пропорційного представництва на основі партійних списків сприяє ствердженню партійного представництва, а не появи сильних зв'язків між окремими депутатами та їхніми виборцями.

На відміну від цього мажоритарна система з одномандатними округами є більш сприятливою для утворення таких зв'язків. Країни ЦСЄ мають різні виборчі системи, проте більшість із них прийняли на виборах у нижню палату або пропорційну виборчу систему (наприклад, Болгарія, Хорватія, Чеська Республіка), або змішану виборчу систему, за якої частина парламенту обирається на основі системи пропорційного представництва та частина – в одномандатних округах (наприклад, Угорщина).

Маніпуляції з виборчою системою були найбільш помітні у зв'язку зі створенням правових порогових значень для проходження в парламент. Наприклад, у Польщі ці бар'єри підняли в 1990-х рр. для того, щоб зменшити кількість партій у парламенті. Результатом цих змін стало зниження числа парламентських партій, що, безумовно, позитивно вплинуло на подальший розвиток, враховуючи масштаби партійної фрагментації, яка існувала в деяких країнах, таких як Польща. Однак інші ефекти такої електоральної інженерії є більш сумнівними, наприклад, коли велика частина голосів виявляється «даремною» для малих партій, які не мають шансів пройти в парламент. Найголовніше те, що постійні внесення змін у правила проведення виборів (наприклад, зміна розміру виборчих округів або внесення змін у питання про те, як рахувати голоси) також ускладнює для депутатів шлях до формування міцного й стій-

кого зв'язку між собою та власними виборчими округами.

Проте в країнах ЦСЄ партії та партійні системи відносно стабілізувались і наразі виступають як інституціональна основа нових демократій. Парламентарії зараз дедалі більше вкорінюються у своїх політичних партіях, не в останню чергу тому, що депутати тепер зобов'язані своїм кар'єрним зростанням партії, а не особистим якостям та особливостям характеру. Отриманий голос підтримки від виборця розуміється як голос насамперед для політичної партії, а не для конкретного індивіда.

Отже, партії поступово перетворились на ключові політичні інститути представництва, як і в більшості країн Західної Європи.

Багато хто з депутатів, які були в перших посткомуністичних парламентах у ЦСЄ, прийшли з лав опозиційних рухів, які існували в регіоні. У деяких парламентах ці рухи отримали більшість після перших вільних виборів (наприклад, у Чехословаччині, Польщі), в інших парламентах (як виняток) це були комуністичні партії, які домінували (наприклад, у Болгарії). Опозиційні рухи самі по собі значною мірою склалися з інтелектуальних еліт, незалежних фахівців і художників, які склали основу антикомуністичного інакомислення. У результаті цього спочатку парламентам (особливо тим, у яких опозиція перемогла) вдалось отримати легітимність в очах населення. У деяких випадках (наприклад, у колишній Чехословаччині) процес заміни насправді відбувався до перших демократичних виборів, а саме в результаті угод між комуністичним режимом та опозицією в ході переговорів за круглим столом після Оксамитової революції. Федеральні Збори та Чеські і Словацькі національні ради очистились, адже від однієї третини до половини депутатів у федеральних і національних радах були замінені на кандидатів, підтримуваних антикомуністичною опозицією.

Проте успіхи в плані демократичної легітимності були компенсовані за рахунок недосвідченості цих нових членів у роботі у великій організації. Крім того, колишні дисиденти були обрані поряд із групою видатних акторів і музикантів, присутність яких у виборчих списках значною мірою додавала вагомості й популярності партії чи блоку. Хоча дисиденти та художники часто демонструють переконливі риторичні навички в парламентських дебатах, вони мали погані організаційні навички, тому ступінь ефективності роботи таких утворень, як парламентські партії чи парламентські комітети, був слабким. За іронією долі саме колишні депутати комуністичної партії найчастіше перетворювались на ефективних парламентаріїв, оскільки вони вже здобули необхідні навички ведення переговорів, укладення угод та представництва округу за колишнього режиму.

Отже, склад перших демократичних парламентів частково сприяв порівняно високій плинності депутатів. Кожний наступний парламент у регіоні дедалі більше складався з різних депутатів, що підривало здатність депутатів у довгостроковій перспективі спеціалізуватись на конкретних сферах чи проблемах і перешкоджало законодавчій спадкоємності та стабільності. Багато хто з колишніх дисидентів та більшість художників не бачили своє майбутнє як депутати, а тому навіть не домагались переобрання.

Крім того, організаційна нестабільність політичних партій і відносно високий рівень електоральної нестійкості призвели до того, що зміни серед парламентаріїв країн ЦСЄ залишались відносно низькими, хоча, можливо, не настільки низькими, як у перші роки посткомуністичної трансформації.

Здебільшого немає жодних квот, що стосуються представництва конкретних секторів суспільства в нових парламентах країн ЦСЄ. Є, проте, декілька винятків. Так, Польща, Угорщина та Румунія вжили заходів, спрямованих на гарантії або заохочення представництва своїх груп етнічних меншин. Порівняно з комуністичним періодом представництво жінок не постраждало, однак кількість жінок-депутатів у парламентах була однаково малою в усіх країнах Центральної та Східної Європи порівняно з іншими країнами Європи. У червні 2002 р. в країнах Європи, зокрема в скандинавських державах, середній відсоток жінок в обох палатах парламенту склав 16,7%. У країнах Центральної та Східної Європи в червні 2002 р. ця цифра була перевищена значно в Болгарії (26,25%), Польщі (21,62%) і Хорватії (20,53%). У 2014 р. середній відсоток жінок в обох палатах парламенту в країнах Європейського Союзу становить 26,4% [6].

У країнах Центральної та Східної Європи загалом положення депутатського корпусу набуває атрибутів політичного професіоналізму. Зрушенням у бік професійних депутатів і політиків сприяли значне збільшення заробітної плати депутатів, введення допомоги на проїзд і проживання, а також загальне поліпшення умов їх праці (наприклад, зі створенням нових парламентських будівель). Хорватія – приклад драматичних подій, оскільки депутатам було надано професійний статус штатних співробітників, що супроводжувалось гідною заробітною платою, у 1992 р., незадовго до виборів на другий термін посткомуністичного парламенту. До тих пір депутати тільки мали право добових виплат та іншого дрібного відшкодування витрат. Ці зміни свідчили про те, що бути депутатом тепер означає мати прибуткову роботу, що робить парламентарія більш залежним від своїх партійних організацій і менш уразливим до промахів партії чи навіть спроби голосувати проти неї. Крім того, професіоналізм спонукає парламентаріїв до виконання своїх

представницьких функцій в округах мита на більш твердій основі. Це покращує умови для представництва інтересів різних соціальних, релігійних, професійних і галузевих організацій та інтересів виборчого округу конкретного депутата.

Зрештою, інституційний контекст, у якому депутати працювали, був консолідований і вже усунений. Тепер депутату важче залишити свою партію та/або створити абсолютно нову. В Угорщині, наприклад, кількість депутатів, необхідних для формування парламентської партії за умови отримання фінансової субсидії чи іншої адміністративної підтримки від парламентського бюджету, було збільшено з 10 до 15. Аналогічні заходи були введені в Чеській Республіці, де за формування парламентської партії, утвореної під час каденції чинного парламенту, вона позбавляється права отримати будь-яку фінансову субсидію з парламентського бюджету. У польському Сеймі – парламенті з найвищим рівнем фрагментарності – також була збільшена мінімальна кількість депутатів, необхідних для формування парламентської партії (клубу), з початкових 3 до 15. Також у Польщі під час другої легіслатури по декілька депутатів від кожної парламентської партії не дотримувались дисципліни голосування, за що позбавлялись мандатів. Справді, відкликання депутатів відбулися в усіх країнах регіону, і це означає, що парламентські партії та їх керівництво отримали хоч якісь важелі, щоб контролювати поведінку своїх членів.

Картина політичної й інституціональної нестабільності, яка домінувала в більшості перших демократичних парламентів у регіоні, сьогодні поступилась місцем різним парламентським культурам, усталеним організаційним структурам і встановленим парламентським процедурам.

Наведені факти свідчать про те, що країни Центральної та Східної Європи, незважаючи на певні залишки комуністичного минулого та недоліки в роботі владних органів, накопичили значний позитивний досвід у цьому напрямі, який може бути креативно осмислений іншими країнами, зокрема й Україною, з урахуванням власних особливостей культури та менталітету.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе : [монография] / отв. ред. Ю. Игрицкий. – М. : ИНИОН РАН, 2003. – 132 с.
2. Горбаченко М. Некоторые идеологические и политические итоги «посткоммунизма 1990-х годов» в странах Центральной и Восточной Европы / М. Горбаченко // Вестник Московского государственного областного университета. Серия «История политической науки». – 2011. – № 1. – С. 122–129.
3. Кисс Э. Искажают ли партии демократию? / Э. Кисс // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 1996. – № 2(15). – С. 56–67.

4. Брониславский Е. Польский диалог: события в Польше глазами польских, советских, американских, английских, западногерманских и французских журналистов / Е. Брониславский, Г. Вачнадзе. – Тбилиси : Ганатлеба, 1990. – 640 с.

5. Kitschelt H. The Formation of Party Systems in East Central Europe / H. Kitschelt // *Politics and Society*. – 1992. – № 20(1). – P. 34–56.

6. Музиченко Г. Демократичний процес на регіональному рівні : [монографія] / Г. Музиченко ; за ред. С. Матвєєва. – О. : ОДЕУ, 2006. – 192 с.