

Лебедюк В.Н.

ТЕНДЕНЦИИ ОРГАНИЗАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ УКРАИНЫ

Политические партии принадлежат к числу основных институтов, в рамках которых происходит демократизация посткоммунистических стран. От их развития зависит качество политической элиты и принимаемых ею управленческих решений.

В отличие от исследований, сосредотачивающих внимание на неустойчивости новых партий и партийных систем в странах бывшего соцлагеря, настоящая статья посвящена организационному развитию политических партий Украины. Это связано прежде всего с тем, что организационное устройство политических партий — один из наименее изученных аспектов их жизни. Нехватка сравнительных исследований в этой области мешает понять, какие организационные типы партий доминируют в украинской политике и какие из них имеют перспективы на будущее.

Цель данной статьи состоит в том, чтобы выяснить, какой организационный тип партий доминирует в политической жизни Украины. Для этого нужно определить особенности организационного развития политических партий страны. Объектом анализа станут политические партии, преодолевшие установленный барьер на парламентских выборах. Эмпирическую базу исследования составят данные об источниках поступления средств в избирательные фонды, распределении ресурсов внутри партий и уровне доверия к институту политических партий.

Чтобы проанализировать организационную структуру партии, необходимо определить индикаторы, которые будут использованы для ее измерения. Анализ литературы по данной проблематике подсказывает, что наиболее целесообразно принимать

во внимание: 1) роль членов, 2) организационную сложность, 3) особенности концентрации власти внутри партий⁴².

При исследовании партийных организаций Восточной Европы западные компаративисты в качестве отправных точек используют понятия «кадровых» и «массовых» партий⁴³. Однако, по мнению большинства исследователей, классические кадровые и массовые партии — это исторически преходящий тип и в современной политической жизни в «чистом» виде почти не встречаются.

Тем не менее украинское законодательство трактует политические партии как массовые, хотя, по мнению исследователей, на деле они таковыми не являются. Для массовых политических партий характерна прежде всего высокая роль территориальных организаций — благодаря ресурсному потенциалу, который последние могут предоставить в распоряжение центрального руководства. Однако современные тенденции в развитии партий и партийных систем связаны с сокращением значимости территориальных структур и увеличением роли представителей партии в органах власти.

В связи с этим за точку отсчета в нашем исследовании взята концепция Р. Каца и П. Мэйра, рассмотревших организационную структуру политической партии через призму «баланса» трех составляющих («organizational faces»): совокупности территориальных организаций (the party on the ground), центрального партийного руководства (the party central office) и представительства партии в органах государственной власти (the party in public office)⁴⁴.

Взаимоотношения между представительством в органах власти и центральным руководством могут принимать одну из следующих форм: 1) доминирующее положение занимает представительство партии в органах власти; 2) между представительством партией в органах власти и центральным партийным руководством существует определенный баланс; 3) доминирующее положение занимает центральное руководство⁴⁵.

Ряд исследователей склонен считать, что в новых демократи-

⁴²Enyedi, Z., Linek, L. Party Searching for the Right Organization: Ideology and Party Structure in East-Central Europe. — Party Politics, 2008, vol. 14, № 4. P. 456.

⁴³Kopecky, P. Developing Party Organizations in East-Central Europe: What Type of Party is Likely to Emerge? — Party Politics, 1995, vol. 1, № 4. P. 517.

⁴⁴Katz, R., Mair, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. — Party Politics, 1995, vol. 1, № 1. P. 10.

⁴⁵Дюверже М. Политические партии. — М.: Акад. проект, 2000. С. 182—202.

ческих странах доминирующее положение будут занимать представители партии в органах власти⁴⁶. И на это есть ряд причин.

Во-первых, большинство политических партий в посткоммунистических странах имеют недолгую организационную историю, поскольку были созданы незадолго до первых демократических выборов. В результате они были представлены в парламенте уже с самых ранних стадий своего развития. Во многих случаях жизнь этих партий ограничивалась стенами парламента, иногда распространяясь на правительственные структуры, тогда как вне этих рамок их организационная структура была развита явно недостаточно.

Во-вторых, в отличие от Западной Европы, где в основе формирования партий лежала политизирующая социальная стратификация, в посткоммунистических странах базой для образования партий служила политизация определенных общественных проблем и отношение к политическому режиму. В таком случае для партий было вполне естественно больше внимания уделять парламентской и правительственной деятельности.

В-третьих, в силу специфики своего происхождения политические партии в посткоммунистических странах предпочитают относительно менее трудоемкую стратегию электоральной мобилизации более трудоемкой стратегии узко партийной мобилизации (так называемой организационной инкапсуляции). Это способствует установлению прямой связи между представителями партии в органах власти и электоратом без посредничества центрального партийного руководства как канала социальных требований⁴⁷.

Чтобы проверить данную гипотезу, проанализируем формальные правила партийной жизни, определяемые их уставами, степень совпадения состава исполнительных органов с представительством партии в парламенте (правительстве) и характер распределения финансовых ресурсов.

Ситуация на Украине заметно отличается от практики Западной Европы, где партийные уставы обычно регламентируют только деятельность внепарламентских структур, тогда как правила функционирования парламентской фракции определяются

⁴⁶Biezen, I. On the internal balance of party power: party organizations in new Democracies. — Party Politics, 2000, vol. 6, № 4. P. 398.

⁴⁷Ibid. P. 401.

исключительно ею самой.

Уставы всех политических партий Украины признают, что парламентская группа не может быть полностью независимой от руководящих органов партии, и предусматривают значительные ограничения на автономию парламентской группы, в том числе в принятии решений относительно распределения материальных и финансовых ресурсов, равно как и парламентского штата.

Кроме того, центральные исполнительные комитеты обычно управляют процессом формирования коалиций, в ходе которого имеют право принимать окончательные решения относительно возможных партнеров и содержания коалиционных соглашений.

Многие из происходящих сегодня изменений в партийных правилах можно интерпретировать как ограничение свободы маневра партийного представительства в органах власти и как попытку усилить роль центральных исполнительных комитетов. За некоторыми исключениями, в целом очевидно сильное влияние партийного руководителя на деятельность парламентской группы.

Достаточно высок уровень совпадения между составом исполнительных органов и парламентского представительства соответствующей партии (таблица 1).

Анализируя полученную информацию, можно утверждать, что в украинской практике баланс сил между центральным руко-

Таблица 1

Состав исполнительных органов политических партий в Украине
(состояние на 25 мая 2010 года)

Партия	Состав исполнительного органа	Депутаты ВСУ		Члены Каб. Мин. Украины	
		кол-во	%	кол-во	%
Народная партия	18	11	61	1	6
ВО «Батькивщина»*	—	—	—	—	—
КПУ**	—	—	—	—	—
НСНУ	23	6	26	—	—
ПР	30	13	43	6	20

*Информация отсутствует поскольку переход значительного количества депутатов в правящую коалицию сделал невозможным полноценное функционирование исполнительного органа.

**Информация недоступна.

водством и парламентской группой явно склоняется в сторону первого, а не второй. Центральное руководство приобретает преимущество в ущерб автономии партийного представительства в органах власти. Именно оно — и прежде всего фигура партийного руководителя — является доминирующим организационным центром внутри партии.

Таким образом, украинский опыт не подтверждает гипотезы об установлении прямой связи между представителями партии в органах власти и электоратом без посредничества центрального партийного руководства.

Причина доминирования партийного руководства над парламентским представительством становится понятной, если проанализировать характер финансирования украинских партий.

Сегодня в Украинском государстве не существует прямого государственного финансирования политических партий. Государственная поддержка оказывается исключительно косвенным способом — путем предоставления партиям, блокам и кандидатам бесплатного доступа к государственным СМИ во время избирательных кампаний и т.д.

Что касается прямого государственного финансирования, то здесь сложилась парадоксальная ситуация. 27 ноября 2003 года парламент внес в законодательные акты Украины ряд изменений, связанных с введением госфинансирования партий. Эти изменения должны были вступить в силу в 2006-м (в части возмещения расходов на избирательную кампанию) и в 2007 гг. (в части прямого государственного финансирования уставной деятельности политических партий). Однако закон «О государственном бюджете Украины на 2007 год» приостановил действие этих положений на 2007 год, а закон «О государственном бюджете Украины на 2008 год» вообще их упразднил. 22 мая 2008 года Конституционный суд Украины (КСУ) признал соответствующие положения закона «О государственном бюджете Украины на 2008 год» противоречащими Конституции страны, но поскольку решения КСУ не имеют обратной силы, то действие отмененных положений возобновлено не было⁴⁸.

Поскольку партии не пользуются серьезной поддержкой избирателей, они не могут надеяться на значительные поступления

⁴⁸Решения Конституционного Суда Украины от 22 мая 2008 года №10-рп/2008. Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v010p710-08&p=1268178034135029>

от членских взносов. В то же время отсутствие прямого государственного финансирования делает главным источником финансовой поддержки частные пожертвования, прежде всего от финансово-промышленных групп (закон никогда не ограничивал размер этих пожертвований). Это в свою очередь усиливает риски политической коррупции, ослабляет связь между партиями и избирателями, приводит к избранию в парламент большого количества представителей бизнеса.

В качестве источника информации об основных каналах поступления средств мы будем использовать отчеты о поступлении средств в избирательные фонды политических партий Украины за 1998 и 2002 год (информация за последующие годы недоступна). Конечно, обнародованная информация носит скорее формальный характер и не отображает реальной картины финансовых поступлений, тем не менее предложенные данные отчасти проливают свет на характер партийного финансирования (таблица 2 и 3).

Пожертвования в избирательные фонды могут быть сделаны непосредственно партиями, гражданами Украины (физические лица) и юридическими лицами. Эти процедуры были разработаны с целью внести прозрачность в процесс финансирования избирательных кампаний, но оказались неэффективными, поскольку запрещали привлечение альтернативных источников. Размер реальных поступлений, скорее всего, был в несколько раз больше.

Таблица 2

Официальные источники поступления средств на счета
избирательных фондов (выборы 1998 г.)

Партия	Задeкларированный избирательный фонд (в гривнах)	Источники поступления средств (в %)		
		От партий	От физ. лиц	От юр. лиц
ВО «Громада»	190132,0	100,00	0,00	0,00
КПУ	24934,6	0,00	90,01	9,99
НДП	1915936,3	0,05	0,00	99,95
НРУ*	—	—	—	—
ПЗУ	1128487,5	0,00	0,09	99,91
ПСПУ*	—	—	—	—
СДПУ(о)	529900,0	0,00	81,30	18,70
СПУ-СелПУ	106967,0	0,00	0,00	100,00

* Партии (блоки) не сообщили об открытии счета избирательного фонда или не предоставили вовремя финансовый отчет.

Партии, задекларировавшие в 1998 году наибольшие расходы на избирательную кампанию, принадлежали в основном к числу центристских и провластных (Народно-демократическая партия) или к числу бизнес-проектов (Партия зеленых Украины); основным источником пожертвований в последнем случае также были поступления от юридических лиц, подконтрольных тем или иным финансово-промышленным группам. Похожая ситуация наблюдалась и в 2002 году. Хотя главным источником поступлений на этот раз были средства партии, это не меняло общей тенденции, поскольку места в списке партии элементарно покупались.

Поправки, внесённые в Конституцию Украины во время «оранжевой революции» 2004 г. (вступили в действие 1 января в 2006 г.) и предусматривавшие переход к пропорциональной системе выборов и установление парламентско-президентской модели правления (при которой правительство формируется парламентом), только усилили роль финансово-промышленных групп в партийной политике.

Отдельные ФПГ и до 2004 г. были причастны к созданию ряда партийных организаций, в том числе пропрезидентской СДПУ(о), партии «Трудовая Украина», Партии регионов, а также партии «Солидарность», которая вошла в оппозиционную (на то время) коалицию Виктора Ющенко. По мнению экспертов, партийные структуры, созданные ФПГ, лишь отдаленно напоминали партии в том смысле, в котором это понятие употребляется в демократических странах. Такие партии не опираются ни на массовые интересы, ни на идеологические установки, выступая в

Таблица 3
Официальные источники поступления средств на счета избирательных фондов (выборы 2002 г.)

Партия	Задекларированный избирательный фонд (в гривнах)	Источники поступления средств (в %)		
		Средства партий	Добровольные взносы физ. лиц	Другие поступления
БЮТ	874110,0	97,7	2,3	0,00
ЗаЕду	2560250	89,9	9,7	0,4
КПУ	644049,15	96,5	3,5	0,00
НУ	2533204,0	84,87	15,12	0,01
СДПУ(о)	2550000,0	100,00	0,00	0,00
СПУ	779490,0	98,5	1,2	0,3

качестве политического крыла ФПГ. Формирование партийного актива происходит сверху вниз — путем рекрутирования руководителей центрального и регионального уровня, рассчитывающих на карьерный рост в случае усиления их партий. Планомерную партийную работу таким образованиям заменяют концерты звезд эстрады, фестивали, другие развлекательные мероприятия, рекламирующие партию.

Парламентские выборы 2006-го и 2007 гг., в ходе которых наблюдался массовый приток во власть миллиардеров и миллионеров, лишь подтвердили указанную тенденцию.

Существует несколько основных причин, вынуждающих большой капитал идти в украинскую политику. Первая — представители бизнеса всегда использовали политическую власть в качестве инструмента экономического влияния. Вторая причина — отсутствие в Украине культуры лоббирования. Из-за недоверия к профессионалам-политикам представители бизнеса сами приходят в политику лоббировать свои интересы. Наконец, вхождению партийных доноров в партийные списки способствуют закрытый характер этих списков, не позволяющий избирателю контролировать персональное представительство своих интересов во власти, а также перманентный рост расходов на избирательные кампании⁴⁹. Вследствие этого влияние ФПГ на партийную политику после «оранжевой революции» не только не уменьшилось, но, напротив, выросло.

Все ведущие политические силы имеют в своем активе по меньшей мере по одному спонсору-олигарху. Не составила исключение и Партия регионов, которая по этому показателю занимает лидирующее положение — среди ее активистов свыше сорока миллионеров.

Таким образом, налицо тенденция к перетеканию влияния на процессы принятия решений от формальных к неформальным элитным группам. Если в первые годы независимости Украины наиболее влиятельные партии имели ярко выраженный идеологический характер и представляли собой формально организованные группы, то начиная со второй половины 1990-х гг. стала очевидной экспансия ФПГ в эту сферу: они взяли под свой контроль центристские партии либо приступили к созданию «вирту-

⁴⁹Гранина В. Всплытие покажет. — *Контракты*, 2007, № 40. Режим доступа: <http://kontrakt.com.ua/show/rus/article/32/4020079471.html>

альных» партий с целью легализации своего присутствия во власти и конвертации экономических ресурсов в политический капитал. Эти «технологические» партии не имели четкой идеологической составляющей и соответствовали типу постматериалистических «catch-all-parties».

То, что власть в украинских партиях сосредоточена в руках лидеров, а роль рядовых членов сведена к минимуму, объясняется не только финансовой стороной вопроса, но и низким уровнем общественной поддержки партий (график 1).

По данным социологических опросов Центра Разумкова, уровень полного доверия к партиям с 2001 года по 2009 год не пре-

График 1



вышал 5%, а полного недоверия — колебался от 48,9 до 20,6%⁵⁰. Это негативно влияет на качественный состав партий, не стимулирует роста членской базы, а также подрывает легитимность данного института в политической системе Украины.

Кроме того, особенностью политических партий Украины, как, впрочем, и остальных посткоммунистических стран, является преимущественно клиентарный тип их отношений с избирателями. В роли патрона выступает, как правило, партийная организация, а не отдельный человек, в связи с чем клиентелизм бюрократизируется и становится менее персонифицированным (хотя роль личных контактов между представителями партий и

⁵⁰Социологический опрос: Доверяете Вы политическим партиям? (динамика, 2001–2009). — Центр Разумкова. Режим доступа: <http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll-id=82>

избирателями сохраняет свое значение). Причем пример Блока Юлии Тимошенко и Партии регионов показывает, что клиентелизм может быть ключевым инструментом партийной институционализации.

Клиентарный тип взаимосвязей основан на прямых отношениях между партиями и избирателями. Связь партии с избирателями в этом случае строится на адресном обеспечении определенными благами (обычно материальными ресурсами) конкретных групп в обмен на электоральную поддержку.

Например, мэр Киева Л. Черновецкий в ходе избирательной кампании раздавал социально незащищенным группам населения продукты питания (гречку, масло). В. Литвин на президентских выборах 2010 года в ходе поездки по стране пытался добиться поддержки от региональных лидеров, обещая в случае своей победы учесть их интересы.

В итоге политические партии Украины, подобно партиям других посткоммунистических стран, отличаются не только незначительным членством, но и неразвитой организационной структурой. Исключение составляют лишь преемницы бывших коммунистических партий⁵¹, однако с каждым новым выбором они отходят на периферию политической конкуренции, а их верность былым принципам не всегда проходит проверку на прочность. Так, фракция КПУ, еще в апреле 2010 г. требовавшая от партнеров по коалиции «Стабильность и реформы» срочного рассмотрения на высшем государственном уровне вопроса о праздновании дня рождения Ленина, легко отказалась от своих притязаний сразу же после назначения «нужных» людей в руководство таможни⁵².

Что касается ответа на вопрос о доминирующем организационном типе, то с известной долей уверенности можно утверждать, что политическим партиям Украины, равно как посткоммунистических стран в целом, свойственна архаичность организационных структур. Своими основными параметрами, сложившимися в 1990-х гг., украинские партии почти точно воспроизводили традиционную модель кадровой партии — как бы это ни

⁵¹Ishiyama, J. The Communist Successor Parties and Party Organizational Development in Post-Communist Politics. — Political Research Quarterly, 1999, vol. 52, № 1. P. 97.

⁵²Мустафин А. В постели с драконом. — Зеркало недели, 2010, № 22 (802). Режим доступа: <http://www.zn.ua/1000/1550/69725>

противоречило устоявшемуся мнению об изжитости данного организационного типа. Это были группы «нотаблей», которые объединялись для участия в избирательной кампании и в промежутках между выборами, как правило, бездействовали. Другое дело, что, в отличие от западноевропейских кадровых партий прошлого и позапрошлого веков, в посткоммунистических реалиях такие формирования не обладали даже минимальной организационной стойкостью, полностью перестраиваясь к каждой новой избирательной кампании.

Партии фактически не профессионализировались, причиной чему в значительной мере послужила доступность коммерческого политического консалтинга. Нанять на время избирательной кампании так называемых «политтехнологов» было выгоднее, чем постоянно содержать профессиональный аппарат. Кроме того, членская база большинства партий остается фиктивной, а электоральная поддержка базируется на личной популярности лидеров, административных средствах (в случае, когда партия становится «партией власти»), а также на заигрываниях с материально необеспеченными слоями населения.

Некоторое время можно было наблюдать эволюцию политических партий в направлении современных «электорально-профессиональных», однако этот процесс скоро остановился. Для успешной трансформации в новый организационный тип политическим партиям Украины и посткоммунистических стран в целом необходимо овладеть новыми методами электоральной мобилизации, альтернативным персонализму и административному давлению.

Принимая во внимание опыт развитых стран, необходимо учитывать, что качество демократических преобразований непосредственно зависит от качества партийной политики. В условиях развитой демократии партийная политика и демократическая политика — понятия тождественные. Для посткоммунистических стран это означает необходимость не только создавать формальные демократические институты, но и наполнять их соответствующим содержанием.