

1.7. Шлях до консолідованої демократії

Перехід до парламентсько-президентської системи правління та парламентські вибори 2006 р. знаменують початок періоду пошуку нових стратегій інституціоналізації демократичних процедур, узгодження інтересів політичних акторів та шляхів створення загального концепту їх консолідації, апробації на практиці нових конституційних реформ, які не позбавлені певних протиріч. Пошук оптимальної інституціональної моделі правління у суспільстві, безумовно, пов'язаний з питанням утворення необхідних засад для можливої у подальшому консолідації демократії.

Консолідована демократія – це політичний режим, за якого демократія як складна система інститутів, правил, а також зразків стимулів і гальмувань постає, «єдино визнаним типом гри». **Шлях до консолідованої демократії залежить від стратегії розвитку структурних і процедурних факторів демократизації країни.** До основних типів структурних передумов демократизації відносяться:

- по-перше, формування національної єдності і відповідної ідентичності;
- по-друге, досягнення відносно високого рівня економічного розвитку;
- по-третє, поширення культурних норм і цінностей, які передбачають визнання демократичних принципів, довіру до ключових політичних

інститутів, міжособистісну довіру, почуття громадянського обов'язку тощо;

- по-четверте, ефективна державна влада.

Процедурний рівень залежить від вибору політичних стратегій і тактик перетворень, взаємодії політичних сил, а також індивідуально-особистісних характеристик ключових політичних акторів. Важливу роль при цьому грає фактор єдності елітних груп, обов'язкова наявність угод і пактів між ними, послідовність дій у напрямі реалізації трансформаційних стратегій.

Для сучасного розвитку українського суспільства важливим фактором детермінації політичної стабільності та консолідації демократії й досі залишаються саме політичні процеси, свідомий вибір політичними акторами у процесі політичного торгу та суперництва організаційних форм і інститутів політичного устрою (процедурний рівень). Становлення ефективної інституціональної бази, наявність демократичного пакту ключових політичних акторів щодо стратегії розвитку держави створюють умови для розвитку структурних (об'єктивних) компонент демократизації.

Консолідація еліт та розвиток парламентаризму як фактори інституціональної ефективності

Перехід українського суспільства до парламентсько-президентської форми правління виявився результатом закономірних процесів структуризації та сегментації політичного поля, кристалізації інтересів діючих політичних акторів та високого рівня їх конкуренції, який привів до послаблення авторитарної ролі колишнього президента в прийнятті політичних рішень.

Обрання парламентсько-президентської моделі, з одного боку, було зумовлено раціональними діями політичних акторів, тобто суб'єктивним фактором, а з іншого – стало результатом об'єктивного глибокого нормативного конфлікту в елітному середовищі, що призвів до кризових явищ та виникненню певних соціетальних розколів. Розкол сегментів політичного простору виявився настільки глибоким, що спричинив патову ситуацію, за якої жодна політична сила не може претендувати на монополію утворення єдиних «правил гри».

Дослідники звертають увагу на серйозні недатки президентської системи для будівництва консолідованих демократій у перехідних суспільствах. По-перше, президентська система – це гра «з нульовою сумою», коли переможець отримує все, а програвший – нічого. На практиці це означає, що переможець, посідаючи панівні позиції на стадії утворення

«правил гри», диктує іншим гравцям свою волю і свідомо примушує їх прийняти вигідні для нього норми з метою зберегти своє домінування та суттєво обмежити владні можливості інших політичних акторів. По-друге, партії-аутсайдери вимушені кілька років чекати на наступний шанс і, не маючи виходу для політичних потенцій в інституціональній формі, часто загострюють конфлікт з виконавчою владою, апелюючи при цьому до суспільства. Це призводить до ідеологічної поляризації суспільства. По-третє, президентська система посилює політику індивідуальності й демагогічності, часто утворює уряд меншості, є перешкодою для формування стійких коаліцій. По-четверте, вираженою є тенденція мати слабкий кабінет. По-п'яте, існує ризик недостатнього представлення народу (якщо легітимність обрання президента поставлена під сумнів).

На основі компаративного аналізу виявлено прямий зв'язок президентської влади з авторитаризмом (Frye). Понад те, дослідники наполягають на тім, що президентська система є руйнівною для нових демократій (Linz). Президенти, бажаючи максимізувати свій контроль над політичним процесом, прагнуть домінування над законодавчим органом та виводять виконавчу владу за межі впливу політичних сил парламенту. А пов'язані між собою партії, які репрезентують інтереси бюрократичних елементів колишнього режиму, маючи більшість у парламенті прагнуть делегувати повноваження від парламенту в руки сильному президенту.

Утім, утворення на пострадянському просторі режимів з сильним президентським впливом у більшості випадків детермінується закономірностями перехідного періоду. На початкових стадіях реформування президентська система, по-перше, концентрує владу, надаючи їй стабілізаційних рис. У цей час перед країною постають завдання, що їх не дуже мобільний парламент просто не здатний вирішувати. По-друге, сильний інститут президентства детермінує консолідацію політиків і партій, стимулює пошук альянсів під загрозою залишитись «поза грою».

Для України період формування політичної системи за часів президентства Л. Кучми відрізнявся досить високою динамічністю еліт (на здійснення владних функцій потужний вплив мали декілька фінансово-олігархічних груп), постійною боротьбою за сфери впливу та неусталеністю стандартів політичної і економічної поведінки. Консолідування еліт за неопатрімоніальною моделлю при існуванні сильної адміністративної влади дало змогу в короткій термін утворити максимально сприятливі умови для формування приватної власності та накопичення первинного капіталу. **Цей олігархічний режим створив умови для утвердження позицій різних економічних груп, які набули зрілості та сили, створили запит на нові «правила гри», на ширшу представленість**

у владних структурах, утворення багатополусної моделі влади для унормування базових інтересів та відносин. Ініціювавши дискусію стосовно трансформації конституційної моделі влади для захисту своїх інтересів, стара влада вже діяла у форватері об'єктивно існуючих обставин і умов.

Старий формат консолідації на основі картельних угод вже не був здатен відповідати вимогам сучасного періоду розвитку суспільства, більш того, він, можливо, спроможний консолідувати гібридні або авторитарні режими, але не демократію. **Сьогодні Україна отримала шанс на подолання неформальних практик таємних домовленостей, формування консенсусу еліт на основі формальних правил конкуренції та її процедур, який спиратиметься саме на публічно-політичні канали та способи впливу, а не на державно-адміністративні.** Найсприятливішим середовищем подальшої консолідації є «узгоджений перехідний період», коли конфлікт між ключовими політичними акторами політичного поля українського суспільства призвів до безвихідної ситуації, яка змусить їх поважати один одного. На відміну від дещо інтуїтивного прийняття рішень у перехідний період, вибір рішень, пов'язаний з консолідацією, потребує тривалих переговорних процесів політичних акторів, а також абсолютного усвідомлення того, що від результату переговорів сьогодні залежить їх майбутня взаємодія. З точки зору теорії ігор нині склалися умови для прийняття основними політичними акторами загальнонаціональних правил за принципом гри «з ненульовою сумою», коли у результаті взаємодії змінюється сукупний об'єм благ, а виграш або програш кожного учасника приблизно рівновірогідні. Це стало можливим за умови, коли жоден з учасників формування «правил гри» об'єктивно не має домінуючого положення.

Консолідація демократії в Україні залежить від укладення демократичного пакту еліт, вироблення єдиних формальних і прозорих «правил гри» та їх поширення на все суспільство. Основними умовами консолідації є:

- жодна з політичних значущих груп не матиме наміру демонтувати демократичний режим;
- більшість населення має буде переконана у тім, що будь-які політичні зміни мають здійснюватися обов'язково у межах встановлених демократичних процедур;
- всі учасники політичного процесу розумітимуть, що внутрішні конфлікти можуть бути вирішені тільки відповідно до встановлених норм, а їх порушення є неефективним і досить дорого коштуватиме.

Парламентсько-президентська система змінює логіку представницького мандату – він набуває багатополярності та стає адекватнішим широкому спектру суспільних інтересів. Механізм політичної відповідальності переміщується від Президента до Парламенту. Парламент контролює ефективність роботи Уряду, розпуск Уряду потребує політичної переоцінки коаліції, її можливого переформатування та зміни програми. Відповідно постають нові вимоги до формування Парламенту, оскільки така система передбачає динамічнішу партійну структуру самієї політичної системи.

Можливо, у подальшому Україна перейде до «чистої» парламентської системи, але впровадження саме змішаної системи на даному етапі залишає Президентові можливість активнішого впливу на політичні процеси задля стабілізації політичної системи та створення умов для консолідації еліти. За української моделлю президент бере участь у формуванні виконавчої влади, виступає як ініціативний лідер у формуванні коаліційного уряду, формує зовнішню політику держави. Президент залишається гарантом Конституції та може блокувати рішення, які загрожують конституційному устрою. **Залишаючись сильною ключовою фігурою, Президент сприятиме виробленню загальних формальних «правил гри», необхідних для узгодження суперечливих інтересів елітних груп.**

В Україні вперше відбулися парламентські вибори за пропорційною системою. За її підсумками було створено правлячу парламентську коаліцію та сформовано Уряд. Коаліційна більшість є неоднозначною за складом з точки зору об'єднання партій, програмні документи та цілі яких є досить суперечливими, якщо не антагоністичними (наявність лівих партій у коаліції поряд з ПР). Зазначимо, що коаліційні угоди між різними політичними силами, які підписувалися та тривалий час обговорювалися, у багатьох випадках є політичними документами, існування яких не передбачено Конституцією і законами, а виконання не передбачає чітких механізмів відповідальності. Тому існування коаліції і політична стабільність у державі не лише узалежнюються невідомими більшості громадян домовленостями кількох лідерів, а й страждає від протиріч і двозначностей, закладених у новій Конституції. Нагадаємо висновки Венеціанської комісії щодо Закону «Про зміни до Конституції»: «Зміни до Конституції, які ухвалені... не встановлюють збалансовану і функціональну систему урядування».

Одним з визначальних чинників парламентської кампанії 2006 р. було гостре протистояння між «помаранчевими» та «біло-блакитними» політичними таборами. У своїх передвиборчих програмах партії прагнули максимально чітко позиціонувати себе щодо до ідейних противни-

ків. Універсал національної єдності, підписаний лідерами парламентських фракцій і Президентом країни напередодні формування Уряду, став своєрідним символом політичного примирення після виборів та фактичним визнанням їх підсумків. Цей Універсал символізував пакт еліт на основі вироблення стратегії розвитку держави та продемонстрував прагнення політичної стабільності та компромісу (хоча, безумовно, й викликаного об'єктивними та суб'єктивними умовами), запит на ідеологію стабільного розвитку. Однак проблема подальшого вироблення стабільних «правил гри» у політикумі залежить від практичної політичної реалізації положень Універсалу.

Проблема імплементації основних положень Універсалу у реальні документи, починаючи з Програми діяльності уряду та низки конституційних законопроектів, пов'язана з розподілом важелів впливу. Курс на втілення в управлінську сферу конституційної реформи, безумовно, потребує розвитку і легітимації відносин між Урядом, Президентом і Парламентом, тобто встановлення «правил гри» у спосіб розробки та узгодження законів, передусім про Кабінет міністрів та Секретаріат Президента. Цей процес відбуватиметься на тлі перманентного політичного репозиціонування та появи нових домовленостей між основними політичними силами.

Перед лідерами виборчих перегонів, які створили парламентську коаліцію, постають серйозні завдання: виробити нову концепцію національного розвитку на основі синтезу «помаранчевого» та «східного» проектів, реалізація якої сприятиме збереженню та утвердженню єдності країни, підвищити рівень довіри громадян всіх областей країни до влади, обрати свою модель інтеграції у Європу, здійснювати ефективну зовнішню політику тощо. Діяльність основних політичних гравців дає підстави стверджувати, що питання мовної та економічної політики, україно-російських відносин, енергетичної сфери, євроатлантичної інтеграції, курсу на ЄС або ЄЄП ще тривалий час залишаться предметом дискусії у соціумі та жорсткої боротьби між політичними силами.

Ці питання вимагають від нової політичної влади приймати рішення на основі стратегії державних національних інтересів, а не корпоративних егоїстичних прагнень. Принципове значення мають питання, на яких наголосив Глава держави у своєму телезверненні від 25 березня 2006 р.: «В основі коаліції повинно бути спільне бачення шляхів вирішення найболючіших проблем країни. Як зробити систему влади ефективною і відповідальною. Як забезпечити чесне правосуддя і подолати корупцію. Як зробити медицину і освіту якісними і доступними для людини. Парламентська коаліція повинна відстоювати єдність країни, верховенство права, рівність всіх перед законом, високі стандарти життя громадян».

Закріплення демократичного вектора розвитку вимагає від учасників коаліційного процесу здатності в умовах довготривалої нестабільності та конкуренції постійно йти на компроміс та узгоджувати інтереси, а також здатності влади йти на поступки опозиції, яка матиме потужний вплив на прийняття політичних рішень та високий рівень репрезентації інтересів суспільства. **Переговорні процеси слід розглядати у ширшому контексті – як здатність політичної еліти до консолідації на підставі демократичних «правил гри» та започаткування нової системи влади, нової політичної традиції консенсусної демократії в Україні.**

За ситуації відсутності підґрунтя формування базового консенсусу еліт постає небезпека входження у фазу дестабілізуючого хаосу, коли контроль над політичними інститутами стане своєрідним «призовим фондом» у протистоянні політичних сил. Це протистояння стосується не лише центральних органів влади, а й регіонального рівня управління, де існує досить небезпечний конфліктогенний потенціал у зв'язку з різними партійними уподобаннями керівників владних інститутів. За цим сценарієм усі нелогічності та протиріччя конституційної реформи стануть предметом жорсткої боротьби і призведуть до максимального вияву інституціональної неефективності.

Для забезпечення ефективності нової конституційної моделі необхідно сконцентрувати увагу на її терміновому вдосконаленні через колегіальну роботу Президента, Парламенту та Уряду. Нова модель може бути позбавлена найсуперечливіших норм за умови пакетного прийняття конституційних законів: нової редакції Регламенту Верховної Ради, законів «Про Кабінет Міністрів», «про парламентську коаліцію», «Про повноження та діяльність опозиції».

Загалом оптимізація державного управління та основних інституцій можлива за умов втілення основних напрямів політичної реформи, яка полягає, по-перше, у переході від президентської моделі до парламентської; по-друге, у реформі місцевого самоврядування; і, по-третє, у реформі судової влади.

Парламенська модель вимагає високого статусу та підвищення ролі **судової влади**. Наявність незалежної судової влади, яка у тому числі виконує роль третейського судді у протистоянні владних корпорацій, є необхідною умовою для забезпечення ефективного функціонування системи «стримувань та противаг» та розвитку громадянського суспільства.

Питання про вектор політичного розвитку за нової парламентсько-президентської системи – авторитарний чи демократичний – залишається відкритим. Парламентсько-президентська республіка сама по собі не забезпечує незворотності демократичних змін, але у сучасних умовах

створює більше шансів для демократії, оскільки забезпечує достатній рівень політичної конкуренції. Головними умовами збереження та розвитку демократичних перспектив в Україні є реальна політична конкуренція, відсутність монополії на владу та наявність сильної опозиції.

Роль структурних чинників у процесі консолідації демократії

Конкретні рішення та дії політичних акторів, обрані ними стратегії і тактики, процедури та моделі політичних інституцій, у багатьох ключових аспектах визначають хід демократичного транзиту та пов'язані з ним суспільні перетворення. Однак шлях до консолідованої демократії потребує набагато більше часу для апробації цієї нової парламентсько-президентської моделі, ефективність якої залежить від чинників структурного порядку. Насправді саме ці чинники – державно– та націєтворчі, соціально-економічні та культурно-ціннісні – визначають змістовне наповнення обраних формальних процедур та інститутів і пояснюють, чому в одних випадках вибори та моделі правління постають важливим інститутом консолідованої демократії, а в інших – використовуються новою олігархією як механізм самозбереження.

Процес демократизації українського суспільства залежатиме від того, наскільки саме суспільство зможе бути самодостатнім чинником політичного життя. Досвід Помаранчевої революції переконливо довів, що громадянське суспільство має ефективні засоби запобігання створенню «вертикального контракту» (недемократичних правил консолідації еліт), який закріплює домінування кланових груп, що перерозподіляють ресурси у суспільстві. Закриті владні ієрархії виникають, коли пересічний громадянин вважає, що може вирішити свої проблеми тільки через «верх» і не може їх вирішити з людиною, яка поруч із ним. Стабільно та цивілізовано переговорна сила може вплинути на політику через створення організацій та асоціацій для захисту спільних інтересів, що має позначитися на кількості та активності елітних груп в країні та створення ними формальних «правил гри», в яких найбільшу зацікавленість має саме середній клас, представники малого та середнього бізнесу.

Для запобігання демократичного реверсу в Україні першочерговими завданнями є такі.

1. Забезпечення інституційної підтримки створення умов для розвитку громадянського суспільства, інтерналізації у суспільстві консенсусу, відповідальності, міжособистісної довіри як складової соціального капіталу та культури контрактних взаємовідносин між людьми, які мають набути усталеності через зростання інституціональної довіри (довіри до

ефективних інституцій влади). Додамо, що реалізація стратегії інтерналізації перерахованих норм та патернів здебільшого є прерогативою самого громадянського суспільства.

2. Формування національної єдності та ідентичності. Вибори 2004 та 2006 років продемонстрували проблему політичної та регіональної поляризованості українського суспільства. Певний соціетальний розкол, безумовно, має культурне обґрунтування, але він був також спровокований стратегіями та тактиками ключових політичних сил у передвиборчий період. Подолання соціетального розколу, збереження цілісності країни, формування загальнонаціональної ідентичності – першочергові завдання процесу консолідації демократії в Україні, що мають вирішуватися у спосіб утворення демократичного пакту еліт, появою загальної ідентичності у свідомості самої еліти.

3. Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку та добробуту населення країни. Емпіричні дослідження свідчать, що прямого зв'язку між рівнем демократизації та рівнем економічного розвитку немає. Демократизація не є безпосереднім продуктом економічної модернізації, але високий рівень розвитку, природно, дає більше шансів для збереження та розвитку демократії, формування демократичних ціннісних орієнтацій населення. Для демократії важливі не економічні досягнення як такі, а формування на їх основі чисельного середнього класу, а також загальне зниження рівня конфліктності у суспільстві.

Додатковим чинником усталеності консолідованої демократії є **зовнішнє середовище**, наявність сусідів з певними політичними режимами, які утворюють сприятливий (або, навпаки, загрозливий) міжнародний контекст. За вибору стратегій державного інституціонального розвитку, формування умов консолідації демократії важливим є врахування зовнішньополітичного чинника з точки зору визначення цивілізаційної ідентичності Української держави.

Таким чином, демократія стає консолідованою, коли в конкретних політичних і економічних умовах певна система інститутів і правил стає єдино можливою. Після утвердження певного типу демократії та конституційного закріплення її основних інститутів і принципів демократичний режим у нашій країні має набути такої усталеності, щоб не тільки забезпечити своє виживання, а й набути здатності чинити активний опір можливим кризовим явищам.

*Л. ЛЯСОТА – кандидат політичних наук,
провідий науковий співробітник*