

Від авторитарного президенціалізму до парламентської демократії

Олександр Вишняк,
доктор соціологічних наук,
завідуючий відділом
Інституту соціології НАН України

*Доповідь, виголошена на Загальних зборах Відділення історії,
філософії та права Національної академії наук України 17 квітня
2007 року.*

Ця доповідь готувалася ще до драматичних подій у політико-владній системі України, викликаних Указом Президента України від 2 квітня 2007 року про дострокове припинення повноважень Верховної Ради, а також нового конфлікту щодо майбутньої форми державного устрою, пов'язаного з трансформацією президенціалістської форми в парламентсько-президентську.

Та чим би не закінчився цей конфлікт, трансформація форми правління в Україні йтиме від авторитарного президенціалізму до парламентської форми правління. Адже третя хвиля демократичного поступу залишається фактом – всі країни (10) Центрально-Східної Європи, які в 2004 – 2007 роках приєдналися до Європейського Союзу, обрали або парламентську (Естонія, Латвія, Литва, Чехія, Словаччина, Словенія, Болгарія, Угорщина), або парламентсько-президентську форму устрою (Польща, Румунія). Всі ж країни так званого СНД (Росія, Україна, Білорусь після 1996 року, Азербайджан, Вірменія, Грузія, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан, Молдова) та окремі постюгославські країни (Хорватія, Сербія) обрали президентську авторитарну модель або напівавторитарну президентсько-парламентську, які не дозволили утвердити демократичні правові механізми в цих державах, а призвели до формування олігархічної кланової економіки. Вони не сприяли інтеграції цих країн в Європейський Союз і НАТО.

Однак у 2000-х роках остання група країн почала розпадатися, адже Хорватія після Ф. Туджмана, Сербія після С. Мілошевича, Молдова та Україна трансформують свої конституційні системи в бік парламентської

форми правління і європейського геополітичного вибору, а Білорусь, Росія, кавказькі та центральноазійські держави трансформуються в євразійські автократії без конкурентних партій і виборів.

Не враховувати цих фактів (фактично – без жодного винятку) неможливо при розгляді проблеми динаміки політичної системи в Україні у зв'язку з конституційною політичною реформою 2004 року, яка хоч і була непослідовною, та все ж правильно визначала напрям розвитку своєї політичної системи. Адже якщо Україна обирає шлях трансформації до європейських моделей демократії, то, як відзначали американські політологи Х. Лінц і А. Степан, найбільш адекватними для стабілізації демократії в транзитних країнах є не президентські, а саме парламентські форми правління [1].

По-перше, в президентських системах завжди існує намагання президента і парламенту доводити свою вищу легітимність і точаться постійні конфлікти між ними щодо повноважень. Х. Лінц пише: „Конфлікт (між ними – **О.В.**) є завжди латентним і часом, вірогідно, має проявлятися дуже драматично: тут не існує демократичного принципу його розв'язання” [2, р. 7].

А як же нинішній конфлікт в Україні вже при парламентсько-президентській формі? А він є просто відголоском вчорашньої конституційної моделі зразка 1996 року, коли Президент де-факто був керівником всієї виконавчої влади, не несучи жодної політичної відповідальності за її дії, а також результатом того, що діючий Президент де-факто не визнає свого нового місця в новій парламентсько-президентській формі правління. Але, за будь-якого варіанту вирішення кризи в Україні, повернення до президентської моделі вже неможливе.

По-друге, фіксований термін перебування на посаді Президента (і його адміністрації) створює негнучкість в політичній системі, яка менш сприятлива для демократії, ніж механізм зміни уряду в результаті недовіри парламенту, що в умовах політичного транзиту від авторитаризму до демократії є недоцільним.

По-третє, президентські системи вводять небажаний для демократії елемент „переможець отримує все”, тоді як для демократично усталеного розвитку потрібне не домінування однієї політичної сили, а механізм узгодження, на який і розрахована парламентська система коаліційності.

Далі: стиль президентсько-парламентської форми влади менше сприяє демократії, ніж стиль парламентської форми. Відчуваючи себе виразником інтересів усієї нації, всенародно обрані президенти менше враховують думку опозиції, ніж парламентсько-урядові коаліції. Як відзначав Х. Лінц, „почуття володіння незалежною владою” дає президентові розуміння влади і своєї місії, непорівнянне з пропорцією голосів, які дозволили йому перемогти. Це, у свою чергу, викликає протидію, яка є джерелом фрустрації, деморалізації і роздратування...”

[2, р. 19].

І, нарешті, механізм прийняття рішень в президентських режимах менш відкритий і прозорий, ніж в парламентських, а президенти, обрані прямим голосуванням, менше залежать від політичних партій, що не сприяє розвитку партійних систем та інтеграції груп інтересів, послідовності державного курсу, а часто стає й джерелом популістської, антиконституцістської політики.

Отже, будь-які кроки, спрямовані на повернення до політичної системи, яка формально ґрунтується на деґоллівській президентсько-парламентській моделі, яка в жодній країні, окрім Франції за часів де Голля, не дала позитивного ефекту для розвитку демократії і не була сприйнята жодною східноєвропейською країною під час транзиту до ЄС, вкрай небезпечні.

При цьому, об'єктивний науковий аналіз динаміки політичної і партійної системи в Україні останнього десятиліття спростовує політичний міф про неготовність українського суспільства до переходу до парламентської демократії.

Одним із міфів, який використовується як аргумент щодо неготовності України до переходу до багатопартійної парламентської демократії (так справді було десять років тому), є посилення на низький рівень членства в політичних партіях наших громадян.

Дійсно, за даними багаторічного моніторингу Інституту соціології НАН України, у 1994 – 1998 і 2000 роках частка членів політичних партій в Україні не перевищувала 1 % громадян, які мають право голосу, в 2001 – 2004 роках вона не перевищувала 2 %, а 2005 року зросла до 2,5 %, 2006 – до 4,6 % [3]. За даними проекту „Європейське соціальне дослідження” в Україні 2005 року частка членів всіх політичних партій складала 3,1 % [4, с. 25].

Це, звичайно, набагато менше, ніж в Ісландії та Австрії (де рівень партійності 13 – 20 %), нижче, ніж в Люксембургу, Греції, Швейцарії, Фінляндії, Швеції, Бельгії, Данії, Нідерландах, Ірландії (рівень 5 – 9 %), але практично на тому ж рівні, що в Іспанії, Словенії, Португалії, Чехії, Німеччині (3 – 4%). І більше, ніж в цілком демократичних парламентських Великій Британії, Словаччині, Польщі, Угорщині та в президентсько-парламентській Франції (1 – 2 %). До того ж, поступово рівень партизації в Україні зростає. Отже, можна сказати, що **для більш як третини країн Європейського Союзу наявний в Україні рівень членства в партіях зовсім не перешкоджає ефективному функціонуванню парламентської демократії.**

І йдеться не тільки про формальне членство в партіях, але й про реальний рівень роботи в них. Так, в Україні, як свідчить те ж „Європейське порівняльне дослідження”, суттєво нижчий рівень роботи в партіях, ніж в Ісландії, Австрії, Норвегії, Швейцарії, Греції (6 – 14 % в

останні 12 місяців працювали в політичних партіях), але на одному рівні (3,6 %) з такими країнами, як Бельгія (3,9 %), Данія (4,6 %), Ірландія (4,6 %), Нідерланди (3,8 %), Німеччина (3,2 %), Польща (2,7 %), Словаччина (2,9 %), Словенія (3,0 %), Фінляндія (4,3 %), Франція (4,5 %), Чехія (3,0 %), Швеція (3,3 %). І навіть дещо вищий, ніж у Великій Британії, Естонії, Португалії, Угорщині (1,0 – 2,4 %), де ефективно діють парламентські пропорційні або мажоритарні системи устрою і виборів.

Не є Україна сьогодні і якимось винятком щодо рівня довіри до політичних партій та наявності близьких для громадян політичних партій.

Вважається, що громадяни України дуже мало довіряють політичним партіям. Справді, за даними моніторингу, здійсненого Інститутом соціології НАН України, в 1995 – 2006 роках, за п'ятибальною шкалою в 1995 – 2004 роках рівень довіри до політичних партій жодного разу не перевищував 2,2 бала, лише в 2005 – 2006 роках він зріс до 2,4 – 2,5 бала (при середній оцінці 3,0 бала) [5]. За одинадцятибальною шкалою „Європейського соціального дослідження” при середній оцінці в 5 балів рівень довіри до політичних партій в Україні був нижчий за середній – 3,6 бала, але тримався статистично на одному рівні з Швецією (4,4), Норвегією (4,3), Бельгією (4,3), Ірландією (4,0), Великою Британією (3,7), Іспанією (3,7), Грецією (3,5), Австрією (3,4), Францією (3,4), Словенією (3,2), Німеччиною (3,1). Він був навіть вищим, ніж в Чехії, Угорщині, Словаччині, Португалії, Польщі (1,9 – 2,7 бала). Отже, і рівень довіри до політичних партій в Україні досить близький до цього показника в більшості європейських парламентських демократій.

Не відрізняється Україна від розвинених і нових європейських демократій за наявністю більш близьких для громадян (себто – привабливих) партій [4, с. 11, 23].

Так, в Україні частка (53 %) більш близьких партій для громадян нижча, ніж в Данії (70 %), Швеції (62 %), Греції (58 %), Нідерландах (57 %), Норвегії (63 %). Але вона має практично однаковий рівень (50 – 55 %) з Бельгією, Ісландією, Іспанією, Португалією, Фінляндією, Францією, Швейцарією. І навіть вищий, ніж Австрія, Велика Британія, Естонія, Ірландія, Люксембург, Німеччина, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія, де частка усталених прихильників певних партій менша 50 %.

Тобто, за всіма показниками наявності партій (членство, довіра, прихильність до більш близьких партій) українське суспільство цілком порівнянне зі значною частиною європейських демократій, які мають набагато більшу історію демократичного розвитку і багатопартійності.

Але, можливо, в Україні, де існує понад 100 партій (як, до речі, і в більшості європейських країн), при загальній готовності партій і громадян до парламентської форми державного устрою і пропорційних виборів, до цього не готова партійна система в цілому? Можливо, партійна розпорошеність призводить до надмірної багатопартійності в парламенті

і неспроможності Верховної Ради сформувати уряд? Дійсно, за 16 років української незалежності маємо 12 прем'єрів і урядів, затверджених Верховною Радою, та один (Ю. Звягільський) тимчасовий уряд, згоду на формування якого парламент взагалі не давав.

Але партійна система тут ні до чого. Адже партії до 1998 року взагалі були усунуті від формування як виконавчої, так і законодавчої влади. 1998 року вони частково (на 50 %) були допущені через змішану систему до розподілу місць у законодавчій владі (Верховній Раді) і тільки 2006 року – до повного розподілу законодавчої і виконавчої влади (уряд).

При цьому виявилось, що 1998 року чотиривідсотковий бар'єр з 30 суб'єктів, що брали участь у виборчих перегонах, подолали 8 партій і блоків у загальнонаціональному виборчому окрузі, 2002 року – з 33 вже тільки 6, а 2006 року тривідсотковий бар'єр з 45 суб'єктів спромогли подолати тільки 5. Тобто, **партійно-блокова розпорошеність парламенту (якби він у 1998 і 2002 роках обирався цілком за пропорційною системою) має чітку тенденцію до зменшення. Кількість партій, які громадяни наділяють правом представляти їх в законодавчому органі, нічим теж не відрізняється від ситуації в більшості європейських демократій.**

При цьому виявилася ще одна тенденція розвитку партійної системи в Україні, а саме – тенденція до появи двох провідних політичних сил. Адже 1998 року дві провідні політичні партії (Компартія України та Народний рух України) набрали на виборах разом 34 % голосів, тобто третину, а інші набрали майже 2/3. 2002 року в загальнонаціональному виборчому окрузі дві провідні політичні сили (блок В. Ющенка „Наша Україна” та Компартія України) набрали 44 % голосів, тобто разом на 10 % більше. 2006 року на суто пропорційних виборах дві провідні політичні сили (Партія регіонів і блок Юлії Тимошенко) набрали вже понад 54 % голосів, тобто ще на 10 % більше. А якби дострокові вибори відбувалися нині, то ці ж політичні сили набрали б уже понад 60 % (63 ± 7). Тобто, **в Україні формується багатопартійність з двома домінуючими партіями.**

Незважаючи на тривалу коаліціяду та дуже жорсткі конституційні вимоги щодо утворення більшості (положення про формування коаліції фракцій протягом місяця як підстави для розпуску парламенту немає в конституціях усіх європейських країн) з першого ж разу у Верховній Раді сформувалась коаліція, шансів на природний розпад якої не було до 2011 року попри пророцтва політологів, що при парламентсько-президентській формі часто змінюватимуться уряди й проводитимуться вибори. Указ Президента до цього не має жодного стосунку.

То, можливо, громадяни України, попри нормальну форму правління і Конституцію (яка справді багато в чому суперечлива, недореформована), просто не готові жити за законами і правом – на відміну від громадян європейських країн?

Це теж не відповідає дійсності. За висновками вже цитованого

дослідження, індекс згоди стосовно суворого дотримання законів, навіть якщо через це втрачаєш вигідні можливості, Україна суттєво поступається Греції, Данії, Норвегії, Португалії, Фінляндії, Франції, Чехії (індекс вищий за 3,75 бала), але випереджає Австрію, Бельгію, Нідерланди, Словаччину (індекс нижчий 3,45 бала). Наш рівень (3,66) близький до рівня таких країн, як Велика Британія, Естонія, Ісландія, Іспанія, Люксембург, Німеччина.

В Україні не погоджуються з тим, що іноді цілком припустимо нехтувати законом і робити те, що хочеш, 55,1 % громадян. Це більше, ніж в Австрії (42,3 %), Бельгії (40,8 %), Естонії (49,2 %), Люксембургу (52,8 %), Нідерландах (41,4 %), Польщі (47,9 %), Словаччині (53,6 %), Словенії (52,2 %), Швеції (52,7 %), і на одному рівні зі зразком законслухняності для європейця – Німеччиною (55,5 %).

Отже, незважаючи на дуже короткий термін демократичного транзиту, цінності права та законності утверджуються в українському суспільстві.

Висновок: то може не Конституцію треба міняти чи народ, а переобирати тих, хто нехтує Конституцією та інтересами народу?

Література:

1. **Linz J.** Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make Difference? // The Crisis of Presidential Democracy :: The Latin American Evidence. – Baltimore: The Johns Hopkins University Press. – 1994; **Linz J., Stepan A.** Toward Consolidated Democracies // Journal of Democracy. – 1996. – Vol. 7, № 2.
2. **Linz J.** Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make Difference? // The Crisis of Presidential Democracy :: The Latin American Evidence. – Baltimore: The Johns Hopkins University Press. – 1994.
3. Українське суспільство 1992 – 2006. Соціологічний моніторинг. – К.: ІС НАНУ, 2006. – С. 435.
4. **Головаха Є., Горбачек А., Паніна Н.** Україна та Європа: результати міжнародного порівняльного соціологічного дослідження. – К.: ІС НАНУ, 2006. – С. 25.
5. Див. Українське суспільство 1992 – 2006. Соціологічний моніторинг. – С. 465.