

ПОБУДОВА СОБОРНОСТІ ДЕРЖАВИ ЗА ДОПОМОГОЮ ПОЛІТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Уляна Мовчан,

кандидат політичних наук, доцент,
Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна,
доцент кафедри політології

ORCID: 0000-0002-9358-1750; u.movchan@karazin.ua

У рамках теорій післявоєнного державотворення були розроблені специфічні інституційні механізми, які забезпечують представництво всіх значущих груп і відхід від правил гри з нульовою сумою, коли один переможець отримує все. У межах наявних концепцій визначається конкретний набір інститутів, які має створити держава для сприяння та збереження демократії. Це важливо, оскільки деякі інститути мають потенціал для сприяння демократизації та деполяризації, а інші – ні [1, р. 4]. Інститути, які сприяють або не сприяють цій деполяризації та демократизації, є такі: виборча система, система уряду, інституціоналізація партійної системи та інститути підзвітності. Деякі з них, наприклад, інституціоналізація партійної системи не впливають на поляризацію. Інші, наприклад, вибір між парламентською чи президентською системами мають непрямий вплив. Прямі вибори глави уряду, обсяг повноважень виконавчої влади та мажоритарна система, яка дає непропорційне представництво більшій партії, стають визначальними факторами поляризації. Отже, найбільш шкідливою конфігурацією щодо поляризації в розділених суспільствах є мажоритарна система. Непропорційні результати в цій мажоритарній системі разом з елементами «вони проти нас» створюють стимули для де-демократизації, оскільки гра з нульовою сумою призводить до того, що правляча партія зміцнює свої електоральні переваги [2, р. 261–262].

Науковці післявоєнного інституційного будівництва намагаються знайти відповідь на питання, як інститути зменшують ризик

конфліктів у суспільствах з різним рівнем різноманітності. Наприклад, М. Вілсон [3] доходить висновку, що одночасне використання пропорційної системи та парламентаризму може створити конфлікт у поляризованих суспільствах і зменшити ризик конфлікту, де рівень етнічних відмінностей є високим. Довоєнну Україну можна розглядати як поляризоване суспільство, де існував баланс двох груп, а саме – баланс двох патронажно-клієнтарних мереж, які конкурували між собою, то в таких умовах потрібен не весь комплекс інститутів розподіленого правління (power-sharing), а той, який сприяє створенню наскрізних розколів і зменшує вплив політичних мереж на політичну систему. Але поки що серед політичної еліти України не було готовності та бажання йти на компроміс у період поляризації. Домінантною тенденцією було – отримати більше влади, змінити конституцію та здобути додаткові переваги для зміцнення позиції президента чи прем'єр-міністра.

Існує фундаментальна дискусія між прихильниками общинних (communal) поглядів і тими, хто виступає за більш інтегрований (integrated) напрям. Іншими словами, існує дискусія між тими, хто вважає, що виборчі системи повинні зміцнювати позиції етнічних партій і сприяти розподілу ресурсів між етнічними лініями, і тими, хто хоче створити стимули для партій або кандидатів, які сприяють міжетнічному формуванню та мінімізують важливість етнічності як основи розподілу суспільних ресурсів.

Консоціалізм є одним із підходів, спрямованих на те, щоб зробити демократію можливою в розділеному суспільстві. Консоціалізм – це теорія управління конфліктами, в якій двома домінуючими вимірами є поділ влади (велика коаліція, пропорційне представництво) і самоврядування (взаємне вето, автономія сегментів) [4, р. 23]. Консоціалістичну демократію можна описати як систему пристосування та компромісів між елітами, за якої плюралізовані суспільства здатні досягти політичної стабільності. А. Лійпхарт [5] визначає консоціалістичну демократію через її чотири відмінні риси, першою і найважливішою з яких є велика коаліція політичних лідерів усіх значущих сегментів плюралістичного суспільства. Вона може набирати кілька форм, наприклад, кабінет, сформований великою коаліцією в парламентській системі, «велика» рада, комітет із

важливими дорадчими функціями або велика коаліція ключових посадових осіб у президентській системі. Три інші важливі елементи консоціональної демократії: 1) взаємне вето, 2) пропорційність, 3) високий ступінь автономії кожного сегмента.

Розподілене правління (power-sharing) може бути прямим (консоціоналізм) і непрямим (доцентровим) [6]. Доцентрова демократія – це спосіб знайти стимули для міжетнічної поведінки, щоб заохотити примирення між групами, що конкурують. Основна ідея полягає в тому, що вони не зосереджуються на своєму сегменті, а намагаються здобути підтримку від різних груп [7]. Але деякі дослідники вказують на те, що доцентрову демократію дуже важко прийняти, і навіть якщо її прийняти, вона лише посилює нестабільність [6, р. 5]. Крім того, існує багато критики консоціоналізму, яку слід взяти до уваги. Дональд Горовіц – найвідоміший критик консоціоналізму. Він підкреслює, що консоціональні механізми лише підсилюють етнічні чи релігійні розколи, а еліти не мають стимулів до співпраці [8]. П. Редер також критикує теорію розподілу влади А. Лійпхарта. Він стверджує, що інститути розподіленого правління зазвичай прагнуть створити стабільний картель серед еліт етнічних груп; він висуває аргумент щодо поділу влади (power-dividing), коли на різних рівнях уряду створюється різна більшість [9]. Проте консоціоналізм у чистому вигляді не вписується в українську політичну систему. Наприклад, у 2006 році пропорційна виборча система фрагментувала політичне поле та ускладнила або навіть унеможливила процес прийняття рішень.

У випадку гібридного політичного режиму після закінчення війни Україні все ще потрібні політичні інститути, які будуть зміцнювати її державу та допоможуть зменшити роль патронату та клієнтелізму всередині політичної системи. Один зі шляхів – побудова коаліції на основі розподіленого правління. Така коаліція є важливою частиною консоціональної демократії. Завдяки тому, що консоціональну демократію можна описати як систему пристосування та компромісів між елітами, за якої плюралізовані суспільства здатні досягти політичної стабільності, то такі механізми розподілу влади гарантують, що еліти різних політичних сил матимуть принаймні мінімальне представництво в уряді. Причина

створення коаліцій у післявоєнних суспільствах полягає в тому, що збільшення розміру правлячої коаліції створює сильніші стимули для колишніх суперників підтримувати мир. Вони можуть досягати своїх політичних цілей за допомогою інституційних засобів, які є менш витратними та менш ризикованими, ніж повернення до військових дій [10, р. 410]. У випадку з Україною це може бути аналогом у контексті неопатримоніалізму: коли ціна патронажу чи навіть виключення набагато вища, ніж входження до цієї коаліції. Водночас, коли коаліції розподіленого правління бачаться найоптимальнішим варіантом, але вони не завжди сприяють розвитку демократії та зміцненню політичних інститутів у неопатримоніальних системах, еліти мають на меті отримання ренти і зберігають розподіл державних ресурсів як патронаж в обмін на політичну лояльність. Ресурси, надані як міжнародні інтервенції для підтримки розбудови миру, кооптуються в неопатримоніальний порядок [11, р. 193–194]. Слабке інституціоналізоване середовище багатьох післявоєнних держав є ідеальною основою для приватної вигоди. Кабінети, що розподіляють владу, створюють політичні коаліції, які керують вузькими колами урядових і конкуруючих еліт, які мають прямий доступ до урядових ресурсів і низький рівень лояльності до лідера уряду. Понад те, розподілене правління стало основною рушійною силою корупції в післявоєнних країнах [12]. Однак, з іншого боку, Дж. Джанг [13] показує, як інституційний дизайн допомагає пом'якшити такі негативні наслідки. Він пише, що президентство може підвищити рівень контролю над корупцією. Результати показують, що не завжди коаліційний уряд (розподіл повноважень) обов'язково впливає на контроль над корупцією, скоріше, якщо більшість місць у коаліції належить партії глави уряду, це призводить до кращого контролю над корупцією. Як зауважив Н. Барма [11], критики інститутів розподіленого правління вказують на те, що ці інститути загалом не зазнають краху, вони просто вбудовуються в неопатримоніальну систему. Інші дослідження показують інші результати щодо функціонування розподіленого правління в неопатримоніальній системі. На противагу неопатримоніальній системі, де еліти залежать від широкого кола неформальних домовленостей

про розподіл влади, а перерозподіл ресурсів базується на встановлених патронажно-клієнтарних мережах, консоціалізм спирається на формальні правила, інституціоналізуючи переговори [14, р. 149]. Це основна особливість для України, де ми повинні запровадити такий інституційний дизайн, де формальні правила домінують над неформальними, тому що всередині невеликої переможної коаліції дешевше розподіляти приватні вигоди, а тому елітам легше брати участь у корупційній поведінці [12, р. 64]. Досвід Північної Ірландії, де для призначення виконавчої влади використовується метод Д'Ондта (метод Д'Ондта – це метод, коли перерозподіл місць у виконавчій владі відбувається відповідно до того, скільки місць у парламенті отримала партія, а не відповідно до ідентичності), також дуже підходить для формалізації правил. Перерозподіл, згідно з методом д'Ондта, дозволяє відійти від правила попереднього визначення та, водночас, полегшує процес розподілу портфелів, оскільки конкуруючі партії часто мають труднощі у переговорах із потенційними партнерами по коаліції та дозволяють партіям уникнути тиску переговорного процесу [15]. В умовах України такий метод може спрацювати, оскільки досвід формування коаліції та уряду показує, наскільки складним і тривалим може бути процес. У цьому разі чіткі правила допомагають автоматично забезпечити включення та пропорційність. Мак Евой [15] зазначає, що автоматичний характер Д'Ондта обмежує транзакційні витрати на формування виконавчої влади (розподіл портфелів).

Зважаючи на зазначене, коаліції розподіленого правління видаються оптимальним інститутом консоціальної демократії, який сприятиме зміцненню політичної системи України. Попри критику щодо того, що інститути розподіленого правління ризикують бути вбудованими в неопатримоніальну систему, вона бачиться перспективною, оскільки політика може стати більш формалізованою. Отже, включення всіх значущих верств суспільства до владної коаліції дозволить громадянам усвідомлювати свою участь у процесі прийняття рішень. Тому головне питання полягає в тому, яким чином розподілене правління може сприяти зміцненню українських політичних інститутів? Беручи до уваги, що розподілене правління є системою пристосування та компро-

місів, то ці інститути надають надійне зобов'язання мати «частку» всередині уряду.

Основною небезпекою розподіленого правління в неопатри-моніальній демократії є створення картелю еліт та розподіл ренти між тими, хто входить до коаліції. Але література дає нам відповідь, як пом'якшити такі наслідки, якщо ми запровадимо розподілене правління всередині української політичної системи. По-перше, це створення великої коаліції для ускладнення перерозподілу ренти. По-друге, ще один спосіб уникнути негативних наслідків – це встановити правила, схожі на правила гри, як у Північній Ірландії, де розподіл міністерських портфельів відбувається на пропорційній основі (крім того, такі механізми сприяють розвитку демократії, оскільки політичні партії змагаються на виборах). В умовах України такий метод може спрацювати, оскільки досвід формування коаліції та уряду показує, наскільки складним і тривалим може бути процес. У цьому випадку чіткі правила допомагають автоматично забезпечити включення та пропорційність. Отже, найкращий спосіб уникнути створення картелю еліт, зберегти конкуренцію між елітами, але водночас уникнути принципу «переможець отримує все» – це розподіл влади з великою коаліцією з Кабінетом Міністрів, призначеним на пропорційній основі.

Бібліографічні посилання

1. Hartzell C. A., Hoddie M. *Crafting Peace: Power Sharing and the Negotiated Settlement of Civil Wars*. State College : Pennsylvania State University Press, 2008.
2. McCoy J., Somer M. *Toward a Theory of Pernicious Polarization and How It Harms Democracies: Comparative Evidence and Possible Remedies*. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 2019. Vol. 681 (1). P. 234–271.
3. Wilson M. C. *A Closer Look at the Limits of Consociationalism*. *Comparative Political Studies*. 2019. Vol. 53 (5). P. 700–733.
4. Wolff S., Yakinthou C. *Conflict Management in Divided Societies: Theories and Practice*. Hoboken : Taylor and Francis, 2013.
5. Lijphart A. *Democracy in plural societies: a comparative exploration*. New Haven : Yale University Press, 1997.

6. McCulloch A. Power-sharing and political stability in deeply divided societies. London Routledge, 2016.

7. Reilly B. Democracy in divided societies: electoral engineering for conflict management. Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2001.

8. Horowitz D. L. Ethnic groups in conflict: with a new preface. Berkeley : University of California Press, 2011.

9. Roeder P. G., Rothchild D. Sustainable peace: power and democracy after civil wars. Ithaca, N.Y. : Cornell University Press, 2005.

10. Joshi M., and Mason D. Civil War Settlements, Size of Governing Coalition, and Durability of Peace in Post-Civil War States. *International Interactions*. 2011. Vol. 37 (4). P. 388–413.

11. Barma N. The peacebuilding puzzle: political order in post-conflict states, Cambridge, New York : Cambridge University Press, 2016.

12. Haass, Felix, and Martin Ottmann. Profits from Peace: The Political Economy of Power-Sharing and Corruption. *World Development*. 2017. Vol. 99. P. 60–74.

13. Jang J. Power-sharing in governments, clarity of responsibility, and the control of corruption. *Asia Pacific Journal of Public Administration*. 2022. Vol. 44 (2). P. 131–151.

14. Kendhammer B. Getting Our Piece of the National Cake: Consociational Power Sharing and Neopatrimonialism in Nigeria. *Nationalism and Ethnic Politics*. 2015. Vol. 21 (2). P. 143–165.

15. McEvoy J. Power-sharing executives: governing in Bosnia, Macedonia, and Northern Ireland, Philadelphia, Pennsylvania : University of Pennsylvania Press, 2015.