

Українська демократія – така, як усі

*Віктор Чумак, Іван Пресняков, Наталя Шаповалова,
[Міжнародний центр перспективних досліджень \(МЦПД\)](#)*

*Виклики, породжені свободою
Назва перших президентських слухань*

Перехід “Нашої України” в опозицію, відставка “президентських” міністрів, “війна указів”, президентське вето на бюджет, зовнішня політика уряду – чи все це може мати якийсь стосунок до просування демократії в Україні? Може! Попри всі ознаки довготривалого політичного конфлікту, хаосу та конфронтації, політична ситуація, що склалася в країні, сприяє демократії.

“Перманентна політична нестабільність” – уряд переживає одну відставку за одною.

“Інституційний параліч” – Президент визначає зовнішньополітичний курс, а Прем’єр-міністр за один закордонний візит його змінює.

“Хаос і безвладдя” – уряд і парламент звільняють міністра, а суд і Президент його відновлюють на посаді.

“Політичне протистояння між урядом і Президентом заводить країну в глухий кут: потрібне продовження конституційної реформи” – лунають заклики з боку опозиційних і проурядових політичних сил.

На перший погляд, здається, ситуація критична і потребує кардинальних змін. Однак так здається лише тому, що ми приміряємо старі уявлення про політику до нової політичної реальності. Жодне покоління українців не жило в умовах реальної демократії. Ми навчилися чесним і прозорим виборам, але не маємо жодного досвіду, як функціонує “щоденна демократія”. Від часу Помаранчевої революції політична система в Україні докорінно змінилася, і **за короткий час українське суспільство та політики зустрілися одразу з трьома викликами, “породженими свободою”.**

Виклик перший – демократизація. Від кінця 2004 року, трохи більш як два роки, Україна живе в умовах вільної політичної конкуренції, свободи слова, змужнілого громадянського суспільства, переживши перші, визнані світовою спільнотою демократичними, парламентські вибори.

Виклик другий – політична реформа, яка на зміну президентській республіці впровадила парламентсько-президентську, тобто таку, в якій повноваження президента звузилися за рахунок розширення повноважень парламенту та сформованого ним уряду. Політична реформа впала на українців як сніг на голову, несподівано і неусвідомлено: і для тих, хто голосував за неї у сесійній залі, і для широкої громадськості. Як, мабуть, і будь-яка політична реформа, яку приймають у таких умовах, вона далека від досконалості. У новій Конституції багато білих плям, ролі основних владних гравців виписано нечітко, що породжує можливості для вільного тлумачення (а то й зловживання) конституційних норм.

Виклик третій – коабітація. Знову незрозумілі для українського вуха слова. Коабітація, або *cohabitation*, що в перекладі з французької – “співжиття”, “співіснування” – термін, знайомий французькій політиці. Коабітація означає співіснування президента й уряду, представлених політичними силами, що перебувають в опозиції одна до одної. Вона існує тоді, коли за результатами виборів у парламенті формується коаліція, опозиційна до парламентських сил, які становлять політичну і програмну підтримку президента. Як наслідок, президент змушений призначити лідера коаліції прем’єр-міністром. Маючи підтримку парламенту, прем’єр-міністр реалізовує коаліційну програму у внутрішній політиці. У компетенції президента залишається здійснення зовнішньої політики та політики безпеки, а також низка наданих йому Конституцією важелів для корекції курсу парламентсько-урядової коаліції. Як наслідок, під час коабітації виконавча влада розпорошена між президентом і урядом. Президент і уряд водночас і політичні опоненти, і вимушені партнери в реалізації державної політики.

Така система діє у Франції. Якщо на президентських і парламентських виборах перемагає одна й та сама політична сила, неформальним лідером виконавчої влади стає президент. Спираючись на парламентську більшість, він формує уряд і здійснює загальне керівництво ним. В інакшому випадку виникає коабітація. Франція пережила вже три періоди коабітації (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002). На щастя французів, перший з них відбувся лише через 28 років після зміни Конституції 1958 року. В Україні це сталося майже одразу після набрання чинності новою Конституцією.

Все, що не вбиває нас, робить нас сильнішими
За Фрідріхом Ніцше

Успішно відповісти на ці виклики й отримати довгострокові вигоди Україна може лише через адаптацію до теперішньої політичної ситуації з максимальним використанням можливостей і позитивів навіть такого конфліктогенного явища, як коабітація. На нашу думку, **парламентсько-президентська модель**, впроваджена новою Конституцією, **та коабітація**, в яку Президент і уряд потрапили після парламентських виборів, **здатні підтримувати розвиток демократії в Україні.**

Політична система, в якій виконавча влада розпорошена між урядом і президентом, стимулює жорстку політичну конкуренцію і не дає змоги жодному з гравців узурпувати владу. Для періоду демократичних перетворень, коли авторитарні традиції ще сильні, вона є оптимальною. Це одна з найбільших гарантій демократичності політичного процесу в умовах, коли демократичні інститути – суди, політичні партії, місцеве самоврядування, організації громадянського суспільства – слабкі або ще не відіграють належної ролі. Президент, використовуючи свої конституційні повноваження, виконує функції конструктивної опозиції: контроль за урядом, критика його дій і пропонування альтернативних рішень. Внаслідок того, що уряд і президент контролюють одне одного, важливі рішення є результатом компромісу між різними політичними силами та групами інтересів.

Жорстка й відкрита конкуренція сприяє усвідомленню потреби у публічній політиці. Аби мати переконливі аргументи перед своїм візаві, ініціатор рішення має здійснити процедури вироблення публічної політики: аналіз політики й оцінку впливу, консультації із зацікавленими сторонами, інформування громадськості. Такі процедури дадуть йому змогу забезпечити широку підтримку пропонованої ініціативи. **Без процедур публічної**

політики політичні партії не можуть ухвалювати якісні й ефективні рішення у прозорий і демократичний спосіб. Непублічна політика в умовах вільної конкуренції призводитиме до втрати популярності.

Крім того, завдяки політичній ситуації, що змушує політичних опонентів до співпраці, здатна сформуватися консенсусна політична культура, що важливо в такому неоднорідному суспільстві, як українське. І це підтверджує досвід Франції, в якій після двох коабітацій стала можлива “конструктивна”, за визначенням одного з її учасників, коабітація між правим президентом Жаком Шираком і лівим урядом на чолі з прем’єром Ліонелем Жоспенем, яка тривала п’ять (!) років, упродовж усієї каденції парламенту. Хоча це і стало приводом для скарг політичних еліт щодо неефективності системи ухвалення державних рішень і розгубленості громадян щодо того, хто має владу, країна не “сповзла у хаос”.

Нарешті, парламентсько-президентська система і коабітація сприяють збільшенню ролі політичних партій, а не особистостей, у політичному житті. Політичні партії потрібні не лише для того, аби сформувати коаліції та уряд. Потужна підтримка політичної партії в парламенті потрібна і президенту, який водночас є і державним лідером, і лідером своєї політичної сили, адже без стабільної підтримки у парламенті будь-який всенародно обраний президент приречений на коабітацію.

Звісно, коабітація має низку хиб. Жодна з політичних сил не може реалізувати свою програму. Процес ухвалення рішень стає набагато складнішим і забирає більше часу, що може видаватися паралічем виконавчої влади, яка не здатна ухвалювати рішення. Цей час є несприятливим для здійснення реформ, держава повільніше реагує на виклики, які перед нею ставить середовище. Крім того, розпорошеність влади не дає населенню змоги чітко ідентифікувати, у кого в руках зосереджено владу, зрозуміти, яка саме політична сила відповідає за перебіг подій у країні. Якщо така ситуація триває довго, невдоволення людей збільшується, і результатом може стати зменшення кількості тих, хто приходить голосувати і взагалі підтримує цю політичну систему.

По-справжньому війна нікому не потрібна...

...але багатьом потрібна ненависть

Макс Фріш

Представники урядової і президентської команд хочуть вийти з незручної ситуації коабітації. Спроба Президента встановити “договірну демократію” через укладення Універсалу національної єдності виявилася безуспішною. Президент і урядова коаліція шукають можливість здобути остаточну перемогу у конкурентній боротьбі з суперником: через зміну самої політичної системи, закладеної Конституцією, чи її “перезапуск” через нові вибори, щоб здобути остаточну політичну перемогу над опонентом.

“Наша Україна” і БЮТ говорять про повернення до президентської республіки, а коаліція, крок за кроком наступаючи на повноваження президента, прагне перетворити Україну на парламентську республіку із сильним прем’єром. Проте жодна зі сторін не в змозі втілити свій сценарій. Коаліція не має трьохсот голосів для продовження реформи; а в розпорядженні Конституційного Суду є стільки ж аргументів за скасування політичної реформи, скільки й проти.

Можливість проведення дострокових виборів теж писана вилами по воді. По-перше, для цього потрібні серйозні юридичні підстави. Такими можуть бути розпад нинішньої

коаліції і неможливість сформувати нову впродовж 30 днів або відставка уряду та неспроможність сформувати новий упродовж 60 днів. По-друге, дострокові вибори можуть призвести до повторної коалітації. Якщо не з прем'єром від Партії регіонів, то з прем'єром від БЮТ. Оголошення перевиборів позбавлено сенсу для президента, якщо його політична сила не отримає вагомої політичної підтримки. Поки що шансів на це мало. А спробам Віктора Балого повернути популярність "Нашій Україні" або ініціативам зі створення нової політичної сили під проводом Юрія Луценка ще потрібен час.

У парламентсько-президентській системі президент і прем'єр приречені на співпрацю, навіть у разі коалітації. Аби вижити, їм доведеться почати співпрацювати, принаймні щодо найважливіших питань державної політики. Крім того, аби встановити мир, їм треба визначити чіткі межі власної території: конституційними законами, рішеннями Конституційного Суду визначити повноваження одне одного і чітко їх дотримуватися, що означає передусім поважати закон. Механізми співіснування і співпраці прийдуть з досвідом. У Франції – це традиції або звичаєві практики. І це демократія – така, яка вона є.

Треба усвідомити кілька простих речей: спроби українських політиків переглянути політичну систему не мають підґрунтя, а боротьба не принесе остаточної перемоги комусь з них. Ситуація потребує компромісів і спільної роботи. Що швидше це стане зрозуміло, то менше часу ми втратимо.