

## КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

**ЧЕБАНЕНКО ОЛЕНА**

**ШРАМОВИЧ В'ЯЧЕСЛАВ**

**КОВРИЖЕНКО ДЕНИС**

**КОЛОДЯЖНА НАТАЛІЯ**



KAS  
POLICY PAPER

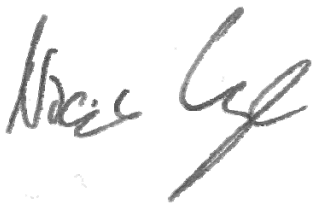
## ПЕРЕДМОВА

У період змін наприкінці вісімдесятих і в дев'яностих роках багато спостерігачів у Східній Європі вважали, що політичні системи цих країн не тільки стануть більш ліберальними, а і зможуть перетворитися на повноцінні та довготривалі стабільні демократії. Зараз ця теза більше не є такою безспірною. Щоб віддати належне змішаним формам, що виникли, нині скоріше говорять про неліберальні, дефектні, делегативні та інші демократії.

Розвиток демократії в Україні також часто давав привід для подібних стверджень. Як і в усіх інших країнах СНД, рамкові умови для сталої демократизації є надзвичайно невідповідними. Великі частини еліт дбали (і дбають) більше про власне збагачення, ніж про побудову функціонуючих демократичних інституцій.

Помаранчева революція надала нового поштовху розвитку демократії в Україні. Навіть якщо через завищені очікування зараз має місце велике розчарування, низка вільних та справедливих виборів, починаючи з 2004 р., та мирна зміна урядів після них є однозначно позитивним розвитком подій для всього СНД. По інших параметрах також є добрі показники. Це - позитивний економічний розвиток, розширення міжнародних економічних контактів, у цілому конструктивний та динамічний розвиток відносин з ЄС. Неприятливі вихідні умови для закріплення демократії в Україні зараз принаймні до певної міри подолано.

Дані тексти виникли в зв'язку з цими міркуваннями в неспокійні часи наприкінці 2007 року. З огляду на необхідність консолідації демократії основним завданням зараз є не ведення політичних воєн за посади та доступ до матеріальних ресурсів, а досягнення консенсусу між елітами для подальшого розвитку та становлення демократичного режиму. Непевний баланс між великими політичними блоками з їхньою постійною конфронтацією, який так часто критикують, міг би навіть, можливо, стати зрештою причиною народження такого компромісу.



**Ніко Ланге**

Керівник Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні  
м. Київ, листопад 2007 р.

© ПРЕДСТАВНИЦТВО ФОНДУ КОНРАДА АДЕНАУЕРА  
В УКРАЇНІ, 2007

**ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА**  
**01021 КИЇВ**  
**ВУЛ. ШОВКОВИЧНА, 10 КВ. 4**  
**WWW.KAS.DE/UKRAINE**  
**OFFICE@ADENAUER.KIEV.UA**

# КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

**ЧЕБАНЕНКО ОЛЕНА**  
**ШРАМОВИЧ В'ЯЧЕСЛАВ**  
**КОВРИЖЕНКО ДЕНИС**  
**КОЛОДЯЖНА НАТАЛІЯ**

**СЕРІЯ «ПОЛІТИЧНА ОСВІТА»**  
**ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА**  
**[WWW.KAS.DE/UKRAINE](http://WWW.KAS.DE/UKRAINE)**



# КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Політичні процеси в сучасному світі змусили теоретиків визнати, що перехід від авторитаризму до демократії не є процесом, який можна повністю дослідити, виміряти, а також визначити його часові рамки. Виходячи з цього, поширення набуває тенденція до розуміння демократизації як нескінченного процесу поглиблення, укорінення та рутинізації демократичних процедур і практик, а також утвердження та підтримання стабільності існування демократичних інститутів. Справді, якщо щодо ознак, на підставі яких певний режим можна вважати демократичним, домовитись вдалося, то питання пристосування теоретичної моделі «ідеальної демократії» до конкретних національних особливостей тієї чи іншої країни, а також визначення моменту, з якого таке пристосування можна вважати вдалим, наразі залишається відкритим для більшості вчених і політиків.

Не намагаючись визначити універсальні якісні характеристики демократії та часові рамки її існування, автори цього дослідження визнають, що запровадження певних демократичних процедур і створення інститутів не є достатніми підставами для того, аби визначити політичний режим певної держави як демократичний. Лише політична система, яка може тривалий час підтримувати існування таких інститутів, а також забезпечити їх ефективне функціонування може вважатися демократією. Якщо встановлені демократії не підуть по шляху удосконалення структури інституцій, законодавчих рамок їх функціонування, а також генерування підтримки на елітарному та масовому рівнях, може виникнути загроза їх повернення до авторитаризму. Названі процеси узагальнено визначаються як консолідація демократії – процес, який передбачає створення оптимальної системи управління та досягнення консенсусу в суспільстві.

Конституційна реформа 2006 р. істотно модифікувала політичну систему України. Зміна акцентів у системі прийняття державно-владних рішень і способу формування представницьких органів, а також розподіл контрольних повноважень у системі державної влади обумовили необхідність пошуку не лише нових форм взаємодії між політичними акторами, а й нових способів комунікації – досягнення домовленостей щодо правил і наслідків такої взаємодії.

На жаль, політична криза 2006-2007 рр. продемонструвала низький рівень спроможності українських політиків домовлятися. З одного боку, це можна пояснити нівельованою роллю ідеології та програм політичних партій, що позбавляє підґрунтя для пошуку компромісів і спільного визначення напрямків реалізації політики. З іншого – невтішною практикою домінування особистого або корпоративного інтересу над інтересом суспільним. За таких умов, стимулювання консолідації демократії в Україні є необхідною умовою збереження стабільності інституціонального порядку, а також виховання громадянської політичної культури як у політичній еліті, так і у громадян.

## **Розділ 1. КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ: ПОНЯТТЯ, ВИМІРИ ІСНУВАННЯ ТА УМОВИ СТАНОВЛЕННЯ**

Проведення демократичних виборів і перехід влади до поставторитарних сил є підставою для вступу демократії у нову фазу розвитку, яка передбачає набуття нею нових критеріїв і необхідність вирішувати нові дилеми. Головна з них – чи відбува-

тиметься подальша демократизація та якими виявляться її результати? Очевидно, що сам по собі прихід до влади сил, які називаються себе демократичними, не є запорукою поглиблення демократичних перетворень. По-перше, «нова» влада не означає автоматично влада «демократична»; по-друге, актуальні на певному історичному етапі проблеми можуть виявитися надто складними для їх вирішення наявними засобами. Наслідком неефективних реформ може стати колапс демократичних інститутів. Тому перехід від авторитаризму до демократії не можна вважати повним без консолідації демократичних процедур і елементів. Таким чином, консолідація є лише одним із можливих результатів демократизації.

Сам термін «консолідація» є досить дискусійним. Тим не менше, дослідники пропонують кілька усталених визначень, що в комплексі розкривають його зміст, а саме:

Досягнення політичним режимом стану, в якому жодна впливова політична сила (наприклад, партія чи організація) не обговорюють відмінних від демократичних способів отримання влади;

Цілеспрямована робота по конструюванню та утвердженню демократичних інститутів у суспільстві; постійні зусилля влади та опозиції щодо поширення в суспільстві поваги до демократичних правил гри;

Визнане та рутинізоване переконання в ефективності демократії та її процедур на елітарному та масовому рівнях, що обумовлює зменшення ступеню невпевненості в демократії.

Часто консолідовану демократію розглядають як ідеальний тип, до якого в реальному світі можна наблизитись, але не можливо повністю досягнути. Розклад цього теоретичного конструкту на складові дозволяє виділити параметри, які можна використовувати для вимірювання рівня демократії в умовах реальної політики держав. Однак на підставі порівняння з ідеальним типом демократія може бути визначена лише як «достатньо або недостатньо консолідована».

Про перехід до демократії як про доконаний факт можна говорити при досягненні цілого ряду умов та утвердження правил функціонування політичної системи. Відповідно, на підставі аналізу публікацій, присвячених проблемі консолідованої демократії, можна виділити такі умови та правила, слідування яким виступає у якості зразка для наслідування:

У країні мають існувати як мінімум дві впливові політичні сили, які здатні брати та віддавати владу за демократичними правилами; увага більше звертається не на результат, а на правила та методи політичної боротьби.

Запорукою успішної консолідації демократії є її всебічна легітимація – коли головні політичні актори (політичні еліти та різні групи суспільства) вірять, що демократичний режим є найкращим варіантом серед тих, що можна уявити. На масовому рівні повинен панувати широкий нормативний та поведінковий (діяльнісний) консенсус щодо легітимації конституційної системи, якою б слабкою не була її продуктивність в даний момент. Легітимність обумовлює зацікавленість правлячої партії, президента або суверена у спадковості правил гри, що в майбутньому робить їх самодостатніми та самопідтримуючими. Критичним для такого режиму є стан, коли кожна сторона ставить свій індивідуальний інтерес на перше місце (особливо у процесі встановлення правил гри та боротьби за владу).

Консолідація передбачає не просто домовленість щодо правил гри та змагання за владу, а й щодо фундаментального та вмотивованого обмеження влади. Це в свою чергу вимагає внутрішнього переконання серед еліт в тому, що потрібно обмежувати владу незалежно від того, в руках якої сили вона знаходиться; основний механізм – координація функціонування конституційних механізмів, політичних інституцій.

Обов'язковою умовою є реалізація принципу верховенства права, який передбачає не лише слідування законодавчим приписам усіма в державі та забезпечення ієрархічності правових норм, а також панування так званого «духу права» (або «духу конституційного лібералізму»). Це обумовлює посилену увагу до процесу конституційного реформування, яке має відповідати волі більшості та проводитись на основі юридичних процедур незаангажованими політичними акторами із належним рівнем правової культури.

Метою консолідації демократії має бути продуктивність режиму. Це породжує питання темпоральних рамок консолідаційних процесів. Існує думка, що вони тривають мінімум двадцять років – періоду, протягом якого повинні змінитися принаймні два покоління політиків. Однак чи можна визначити через терміни консолідації демократії режим, який протягом кількох років практикує плюралістичні вибори, але безпосередньо функціонування політичних інститутів спрямоване на монополізацію влади в руках певного центру? Тобто чи можна зводити проблему консолідації демократії до проблеми виживання демократії в принципі? Відповідь очевидна – ні. Отже, в часовому розрізі політичний режим має продукувати широкі можливості для легітимації або, принаймні, уникати кристалізації сил, орієнтованих на його відторгнення.

Виходячи із розуміння демократії як режиму, який передбачає можливість конкурентного вироблення політики з урахуванням прав людини органами влади, що були сформовані та функціонують на засадах рівності та справедливості, консолідована демократія передбачає утвердження ладу, за якого всі ключові актори сприймають демократичні інститути як єдині легітимні структури, що функціонують на основі спільних демократичних правил гри. Тобто, послуговуючись термінами конструктивістського дискурсу, можна сказати, що демократія перетворюється на глибоко інтерналізоване (укорінене у свідомості) явище соціального, інституціонального та психологічного життя, яке визначає поведінку як групових, так і індивідуальних акторів та є мірилом для виявлення політичного успіху.

Зі сказаного вище випливає, що успішна консолідація демократії потребує участі у цьому процесі усіх суб'єктів політичного життя (від державних діячів до пересічних виборців), а також вироблення ними різних форм поведінки та ставлення, які мають стати основою процесу легітимації влади та режиму. Виходячи з цього, Ларрі Даймонд виділяє три рівні індикаторів демократичної консолідації, збалансоване поєднання яких є запорукою утвердження демократії в державі.

Таблиця 1. Індикатори демократичної консолідації

РІВНІ	НОРМИ ТА ВІРУВАННЯ	ПОВЕДІНКА
Елітарний	Всі головні державні лідери та керівники політичних партій вірять, що демократія є найкращою формою правління та прагнуть підтримати інституту політичної системи. Такі позиції набувають символічного характеру у риторичі та жестах лідерів.	Керівники урядів, державних установ, впливових політичних партій і груп інтересів поважають право кожного змагатися за владу. Еліти уникають риторичі, що може спровокувати насильство та не толерантну поведінку. Використання армії для отримання вигоди є неприпустимим.



Організаційний	Всі впливові політичні партії, групи інтересів та соціальні рухи у своїх деклараціях, хартіях і зверненнях визнають верховенство конституційних норм і легітимність демократичних інституцій.	Жодна політична партія, група інтересів, рух чи інституція не намагається порушити норми та правила демократичної взаємодії, а також застосувати силу чи інші неконституційні методи політичної боротьби для досягнення політичних переваг.
Публічно-масовий	Більш ніж 70% населення стабільно вірять, що демократія є найкращою формою правління. Не більш 15% населення віддають перевагу авторитарному стилю у правління.	Жодна з антидемократичних партій, рухів чи організацій не мають широкої підтримки населення. Громадяни не використовують силу, незаконні чи неконституційні методи для вираження своїх політичних поглядів чи захисту інтересів.

Таким чином, підсумовуючи усе вищесказане, можна виділити три пласти розуміння консолідованої демократії:

- 1) Конституційний порядок, за якого усі політичні актори в державі у якості методу вирішення конфліктів використовують право, процедури та інституції, створені демократичною системою;
- 2) Соціальне управління, яке нівелює загрозу досягнення цілей соціальних акторів шляхом використання наявних ресурсів для повалення демократичного режиму, поширення насильства або допуску іноземних інтервентів;
- 3) Психологічне ставлення та оцінка більшістю населення демократичних інститутів та процедур як найбільш ефективного та адекватного способу соціальної регуляції.

Названі пласти розуміння є параметрами макрорівня, оскільки описують консолідовану демократію як ідеальний тип. На практиці для успішного укорінення цінності демократичних інститутів у суспільному та політичному житті необхідним є досягнення ряду умов, а саме:

Створення вільного та сильного громадянського суспільства;

Наявність відносно автономної політичної сфери;

Утвердження принципу верховенства права;

Підтримка існування апарату держави (бюрократії), який швидко та ефективно реагує на запити населення із дотриманням прав людини і громадянина;

Стабільність економічного розвитку.

На підставі визначення умов консолідації демократії вчені виділяють ряд проблем, із необхідністю вирішення яких зіштовхуються більшість країн при переході від авторитаризму до демократичного правління.

*Таблиця 2. Загальні проблеми, які необхідно вирішити у процесі консолідації демократії*

Ставлення до тих, хто обіймав посади за авторитаризму	Особи, ще перебували при владі, несуть відповідальність за порушення прав громадян або певних верств. Наприклад, в Чехословаччині було прийнято закон про люстрацію, відповідно до якого колишніх комуністів обмежили у праві займатися певними видами діяльності; подібний проект був розроблений і у Росії. Тим не менше, заборони такого роду можуть посилити соціальну напругу та
---	---

	знизити шанси на досягнення соціального консенсусу.
Обмеження доступу до влади політиків старого режиму	Ця проблема має бути вирішена прагматично, виходячи із прагнення нової влади зберегти сформований порядок. Варто пам'ятати, що саме із числа колишніх активістів формуватиметься потенційно сильна опозиція. Тому припускають, що перехід аполітичних за своєю природою колишніх чиновників у нові структури є припустимим чи навіть бажаним.
Необхідність зниження рівня корупції посадових осіб	Вирішення цієї проблеми є гарантією уникнення ностальгії за «старими» авторитарними часами.
Необхідність покращення становища в економіці, заклавши у ній основи для саморозвитку	При цьому економічний динамізм у слаборозвинених країнах не можна зводити виключно до показників зростання. Значно важливішими є вихід з економічної кризи, структурне реформування, стабілізація на макрорівні.
Створення демократичних інститутів і організацій	Створення політичних партій, груп інтересів, громадських організацій тощо, які готові підтримувати встановлені демократичні правила гри як єдині рамки для вільного функціонування.
Формування адекватної нового режиму зовнішньої політики	Формування сприятливого зовнішнього оточення, утвореного на основі наявних у суспільстві інтересів, шляхом співпраці між органами влади та політичними партіями.

Таким чином, консолідована демократія постає як складне та синтетичне явище, яке важко описувати в межах одного конкретного дискурсу (політико-правового чи психолого-філософського). З одного боку, воно напругу пов'язано з політичною культурою як еліт, так і населення, що обумовлює його утвердження на рівні цінностей і переконань. З іншого – необхідною умовою успішної консолідації є відповідні рівень і якість інституційного компоненту політичної системи держави. Який із двох названих підходів є домінуючим, визначити важко. При цьому консолідація демократії як теоретична концепція виходить із необхідності не лише встановлення демократичних інститутів, а й утвердження їх стабільного функціонування. Тобто йдеться виключно про демократичний режим, а не про псевдо- та гібридні демократії, у яких демократичні інституції існують паралельно з недемократичними. Виключно демократії можуть набути ознак консолідованості.

Дослідники процесів демократизації, здебільшого, зосереджують увагу на інститутах, якість яких є вимірюваним критерієм оцінки рівня консолідованості демократії в країні. Так, наприклад, на підставі аналізу стабільності органів державної влади та партійної системи, інтенсивності ротації еліт під час виборів, кількості і різноманітності громадських організацій тощо можна говорити про позитивні чи негативні зрушення у процесі демократичної консолідації. Тим не менше, успішним завершенням цього процесу є не лише створення демократичних інститутів, а й їх трансформація у цілісні інституційні рамки, визнані та інтерналізовані агентами політичного та соціального життя. Такі рамки є основою для передбачуваного змагання та співпраці між ключовими гравцями, однак функціонувати вони починають лише перетворившись на внутрішні мотиви поведінки політичних гравців. Таким чином, демократична інституціоналізація є родовою ознакою консолідованої демократії, а виховання громадянської політичної культури – запорукою ефективного функціонування створених інституційних рамок.

## Розділ 2. ПАРАМЕТРИ КОНСОЛІДАЦІЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

Вивчення процесів демократичної консолідації в Україні потребує зосередження уваги на трьох основних моментах.

Перше. Україна є пострадянською країною, для якої характерні деякі проблеми, із вирішенням яких зіштовхнулися решта колишніх країн СРСР, а тому використання досвіду інших держав є необхідною умовою успішного утвердження демократії.

Таблиця 3. Процеси консолідації демократії у пострадянських країнах

Прибалтика	Литва	<p>Реформи, що обумовили успішність консолідації демократії в Естонії:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- «Нульовий варіант громадянства» (громадянство було надано всім, хто проживав на її території на момент розпаду СРСР);</li> <li>- Зміна урядів та влади – результат реальних політико-ідеологічних розходжень;</li> <li>- Об'єктивна трансформація колишньої комуністичної партії у соціал-демократичну силу, яка здатна перемагати у боротьбі за електорат і поступатися владою.</li> </ul>
	Естонія, Латвія	<p>Основна проблема – неінклюзивний характер надання громадянства (великий відсоток російськомовного населення, що проживав на території країн, не отримав громадянства, а, отже, і політичних прав. Формування законодавчого та політичного полів відбулося без участі російськомовної більшості. Це обумовило очевидну «праву» модель розвитку, а також численні випадки правової та адміністративної дискримінації. За таких умов, навіть лібералізація законодавства про надання громадянства може призвести до зворотного негативного наслідку: за рахунок збільшення кількості російських виборців і депутатів можуть бути поставлені під сумнів сформовані «правила гри», наслідком чого може стати суспільно-політичний розкол.</p>
Закавказзя	Вірменія	<p>Консолідаційні процеси виявилися уявними. Відставка першого президента Тер-Петросяна виглядала як добровільний крок, результатом якого стали нові президентські вибори. Тим не менше, цей крок виявився вимушеним і зробленим під загрозою державного перевороту.</p>
	Грузія	<p>На початку свого незалежного розвитку держава пережила дві катастрофи – втрату територій і громадянську війну, яка закінчилася скиненням першого президента. Можна припустити, що політична еліта довго не знала, як подолати такий шок, а тому залишалася вірною малоефективній, але стійкій владі Е. Шеварднадзе.</p> <p>Наразі зміна режиму відбулася – події «революції троянд» стали передумовою приходу до влади М. Саакашвілі. Тим не менше, ефективність нового варіанту управління та стабільність процедури передачі влади залишаються під питанням.</p>
	Азербайджан	<p>За історію незалежності держава пережила державний переворот та численні спроби скидання президента Алієва. Наслідком цього стала жорстокість влади до опозиції. Тим не менше, формальні виборчі процедури відмінні не були.</p> <p>Зараз влада погоджується на часткові зміни правил гри: спрощення процедури обрання президента; зміну порядку заміщення посади у випадку недієздатності президента; послаблення</p>

		політичних партій шляхом відміни виборів за партійними списками. Реально такі реформи не сприяють виводу країни у демократичне поле, однак свобода дії у влади розширюється, а у опозиції – звужується.
Східна Європа	Білорусь	Процес консолідації демократії стартував досить успішно – із демократичних виборів президента та зміни влади (перемоги не комуніста). Тим не менше, за цим слідували нелегітимне продовження терміну президентських повноважень, фактичний розгін парламенту, обмеження свободи слова, судовий тиск на опозицію та її фактичне зникнення.
	Молдова	Позитивами демократичного розвитку були: одна із найбільш стабільних на пострадянському просторі система політичних партій, спокійна зміна президента за результатами виборів 1996 року, незначні у порівнянні із ситуаціями в інших країнах конфронтації із сепаратистами.  Переломним моментом став 2000 рік – рік зміни президентської республіки на парламентську. Незважаючи на те, що ця ініціатива належала комуністам і центристам, першим вдалося отримати посади президента та прем'єр-міністра, а другі опинилися на периферії політичного життя.
	Росія	Вважають, що найгостріша криза демократії наразі позаду: у 1993 р. силовим способом було розігнано парламент і прийнято конституцію, яка передбачила нову конструкцію державної влади. Основна породжена цим проблема – ускладнена через політичні мотиви можливість зміни президентської влади.

Подані у таблиці приклади консолідаційних процесів у пострадянських країнах дозволяють дійти висновків про розмаїття факторів, що обумовлюють ті чи інші зрушення, а також про відсутність однозначних і чітких закономірностей, що базуються на причинно-наслідковому зв'язку (тобто стверджувати, що певні вихідні умови обов'язково приведуть до визначених наслідків, не можна).

Тим не менше, є ряд питань, пошук відповідей на які мала місце в усіх пострадянських країнах. Головне з них – визначення місця у новій політичній системі комуністів як спадкоємців минулого режиму, що опираються на значний сегмент суспільства, який сумує за минулим. Уникнути такої дилеми вдалося лише Латвії та Естонії, які виключили російськомовний сегмент суспільства із політичного життя. Крім того, на початку 90-х у цих країнах почали формуватися відносно впливові сили «нових лівих», які виявилися здатними здобути підтримку частини «лівого» електорату. Отже, такий досвід дозволяє дійти важливого висновку: однією з умов успішної консолідації демократії у пострадянських країнах є успішна трансформація наступників комуністичних партій у системну силу (іншими словами – силу національну, включену у загальнополітичний консенсус щодо шляхів розвитку країни).

В Україні комуністична партія не була модифікована. Зберігши свій стабільний електорат, вона вписалася у загальну розстановку політичних сил. Крім того, у 90-х роках виникло кілька альтернативних лівих партій, метою створення яких було обмеження потенціалу комуністів. Особливості політичної культури громадян обумовили те, що фактично до президентської кампанії 2004 р. послуговувалися словом «комуністичний» під час передвиборчої агітації як брендом: з одного боку, справжні ліві апелювали до електорату, що ностальгує за радянським ладом; з іншого – противники лівих гасел використовували усе «комуністичне» як метафору на позначення негативів державного та суспільного життя. В результаті, антикомуністична пропаганда стала зброєю так званого національно-демократичного крила в українській політиці.

Описана ситуація не сприяла інтеграції колишніх комуністів до нової моделі політичної системи та досягненню суспільного консенсусу. Відповідно негативні наслідки можуть бути подолані лише в результаті історичної еволюції, пов'язаної зі зміною структури електорату України. Тому логічним результатом витіснення лівих сил на периферію політичного життя стали парламентські вибори 2006 та 2007 років, які продемонстрували різке падіння рівня підтримки відповідних сил.

Друге. У попередньому розділі наголошувалося на важливості створення демократичних інститутів і утвердження процедур для консолідації демократії. На момент проголошення незалежності України якісних інституційних рамок, необхідних для активізації, цього процесу, держава не мала. Специфіка політичної культури громадян та еліти, яка дісталася у спадок від радянських часів, не створювала передумов для утвердження демократії. На додачу, українське суспільство було (і досі залишається) достатньо сегментованим, що обумовлює потребу у покладанні функцій організації конструктивного діалогу на незалежних осіб, які могли виступити у якості як арбітрів, так і ініціаторів вироблення певного вектору суспільного розвитку. Такими незалежними особами мали стати політики та державні діячі, діяльність яких мала б сприяти консолідації демократії в Україні на всіх згаданих у попередньому розділі рівнях – елітарному, організаційному та публічно-масовому. Однак через відсутність досвіду демократичного врядування та зосередження політичної еліти на власних інтересах організувати конструктивний суспільний діалог не вдалося.

Такий старт процесу утвердження демократії в Україні обумовив його розтягнення у часі. Лише наприкінці 90-х років прийшло усвідомлення необхідності створення універсальних (а, отже, принципово нових) правил гри у межах політичної системи. Спроби створення збалансованої системи інститутів як основи стабільності демократії дозволили зрозуміти та відчути всю складність ґрунтовних демократичних перетворень у державі. Тому роль інституціоналізації в процесі утвердження демократії в Україні можна вважати ключовою.

Отже, основою визначення методологічних рамок дослідження процесу консолідації демократії в Україні має бути вивчення його інституційної складової. На думку авторів, на особливу увагу заслуговують такі питання: вибір форми державного правління, логіка ротації еліт і місце виборів у цьому процесі, особливості розвитку партійної системи, а також становлення громадянського суспільства.

Третє. Як і в будь-якій іншій країні, консолідація демократії в Україні не обмежена виключно процесом становлення інститутів. У попередньому розділі йшлося про те, що, окрім інституційної складової, демократизація як така включає поведінковий, мотиваційний, ціннісний та інші аспекти, які визначають загальну логіку політичного процесу, а тому не можуть бути виключені з дослідження демократичної консолідації. У цьому дослідженні визначення такої логіки та її впливу на долю демократії в Україні стане завершальним кроком, покликаним узагальнити аналіз інституційних перетворень.

## **2а. Форма правління (конфігурація органів державної влади).**

Важливим питанням є тип режиму, який найбільше сприятиме консолідації демократії. Існує думка, що оптимальними для консолідаційних процесів є парламентські режими, оскільки вони породжують чимало альтернатив демократичного управління: створення коаліційного уряду, співпраця уряду та опозиції в рамках законодавчого процесу, надії опозиційних сил перемогти на наступних виборах тощо. Це знижує розчарування того, хто програв, та надає йому можливість долучитися до управління державою.

Натомість, в умовах президентської республіки голова держави на певний період часу отримує контроль над виконавчою владою, що обумовлює беззахисність опозиції, а також створює загрозу корумпованості та маніпуляції парламентськими виборами. Фактично президентська система – це «гра з нульовою сумою», коли переможець отримує все (зокрема – можливість створювати правила гри та нав'язувати їх іншим), а той, хто програв, усе втрачає. При цьому партіи-аутсайтери на кілька років вимушено випадають із політичного процесу в державі. Такі тенденції призводять до ідеологічної поляризації суспільства, що створює перешкоди для співпраці політичних гравців (наприклад, у рамках парламентської коаліції), а також загрожують легітимності влади, якщо легітимність президента ставиться під сумнів.

Голосування за партійні списки вводять з метою прискорення політичної соціалізації громадян, які, в теорії, будуть вимушені навчитися розбиратися у програмах політичних партій, або визначитись із фаворитом на виборах. Вважається, що за такої системи популістам і демагогам, для яких інтереси населення не є основним мотивом політичної діяльності, буде складніше потрапити до представницького органу. Політичні партії ж будуть розробляти свої програми, виходячи з потреб тих соціальних груп, які утворюють їхню електоральну базу.

Ефективність діяльності кожної партії можна визначити за результатами її практики після приходу до влади. Сила, яка не виправдала сподівання виборців, гіпотетично не зможе отримати достатню для потрапляння у нові органи влади підтримку. Саме така схема функціонує у країнах консолідованої демократії.

В Україні чимало наявних проблем державотворення пов'язані із системою президентського домінування, яка була актуальною до 2006 року. Основною логікою політичного процесу при Л. Кучмі була "боротьба за владу", в результаті якої формувалося основне завдання – концентрація в одних руках влади, достатньої для визначення політичного порядку денного та контролю над економічними процесами. Це досягалося шляхом дроблення суперників та консолідації еліти. Тобто головне джерело влади Кучми – конфлікт, збереження конкуренції між групами тиску та окремими політиками в Україні.

Державотворчою метою конституційної реформи 2006 р. в Україні був перехід від моделі змішаної республіки до парламентської. Це, в свою чергу, передбачало такий перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади в Україні, який би знизив вагу Президента у процесі прийнятті владних рішень. Основні кроки мали бути спрямовані на передачу парламенту (а точніше – парламентській більшості) ключової ролі щодо посадових призначень у державі та подолання дуалізму виконавчої влади шляхом концентрації контрольних повноважень щодо органів нижчого рівня в руках уряду. Ще одним важливим пластом конституційних перетворень мала стати реформа місцевого самоврядування, яка б увібрала та закріпила принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування. Декларовані цілі цілком збігалися із визнаною теоретиками логіку переходу від авторитаризму до демократії, яка передбачає еволюційну заміну централізованого правління (президентської республіки) моделлю із домінантною роллю представницького органу – легіслатури.

Першим суттєвим прорахунком конституційної реформи в Україні стало створення сприятливих умов для підміни парламенту парламентською більшістю. На конституційному рівні визначено лише статус парламентської більшості, тоді як статус тих депутатів, які до неї не входять, залишився конституційно невизначеним. В умовах відсутності відповідної законодавчої бази і демократичної практики поваги до прав меншості це може створити передумови для усунення меншості від будь-якого впливу на формування політики.

Другий великий пласт прорахунків конституційної реформи стосується її неспроможності забезпечити збалансоване та ефективне розмежування повноважень і від-

повідальності у системі влади. Чинне законодавство України передбачає, по-перше, дуалізм місцевого управління, а по-друге – подвійність підпорядкування виконавчої влади на місцях. Найбільш очевидною потенційною загрозою ефективності регіональної політики є кількість суб'єктів, перед якими відповідають держадміністрації. Що стосується відповідальності перед представницькими за делеговані повноваження, то, зважаючи на відсутність у рад власних виконавчих підрозділів, така норма є цілком логічною (окреме питання – недосконалість практичних механізмів реалізації цієї норми). Однак конкуренція за вплив на місцеві органи виконавчої влади між главою держави та урядом є парадоксальною. Незважаючи на те, що одним із завдань конституційної реформи було розмежування сфери впливу Президента та Кабінету Міністрів, першого не було виключено із процесу формування та контролю діяльності місцевих органів виконавчої влади. Модель, за якою міністри відповідають перед парламентом, а голови обласних і районних адміністрацій – перед Президентом, породжує розрив у вертикалі виконавчої влади. Яскравим прикладом такого розриву стали зафіксовані протягом року після парламентських виборів 2006 р. випадки, коли районні ради оголошували головам районних адміністрацій недовіру, а Президент через власні політичні міркування не відправляв їх у відставку. Саме тому збереження дуалізму виконавчої влади визнають одним із основних недоліків конституційної реформи.

Названі недоліки нової моделі нового конституційного ладу України мають безпосередній вплив на процеси демократичної консолідації, оскільки пов'язані із формуванням інституціональних рамок, що визначають формальні правила гри у межах політичної системи. З одного боку, вони визначають обсяг владного ресурсу (надані законом повноваження, кількість і потужність підпорядкованих підрозділів, можливості для маніпулювання тощо), зосередженого в руках певного посадовця. З іншого боку, закладають основу для потенційно можливої конфронтації між різними владними центрами в державі, які можуть призвести до нехтування демократичними правилами гри. За таких нестабільних і непродуктивних умов, про утвердження демократичної поведінки на рівні цінностей і переконань суб'єктів політичного життя говорити не доводиться.

Інша ілюстративна тенденція, породжена новими політичними реаліями, полягає у тому, що зміна моделі виборів змінила особливості комунікації між представниками центральної влади та виборців. Відійшла у минуле мажоритарна система комунікацій депутатів із органами влади, представниками бізнесу, громадськістю та широким загалом виборців. Раніше кожний район області був закріплений за конкретним народним депутатом, який був кривно зацікавлений у розширенні своєї присутності на цій території. На сьогодні стару модель спілкування з виборцями повністю знищено. Центр спілкування з виборцями перенесено до офісів місцевих організацій парламентських партій, зник елемент безпосереднього та зацікавленого спілкування народних депутатів зі своїми виборцями, представниками виконавчої влади та місцевого самоврядування, керівниками підприємств. Така ситуація поглиблює розрив між інтересами населення та діяльністю політиків, що можна опосередковано вважати негативом конституційної реформи.

Таким чином, приклад України доводить, що сам по собі вибір тієї чи іншої моделі управління не є запорукою консолідації демократії. Ефективність її функціонування залежить від якості законодавчого регулювання, яке розробляється з метою практичної реалізації передбаченої конституційною реформою ідеї. Крім того, політична воля державних чиновників, а також належний рівень правової культури обумовлюють швидкість втілення реформаторських ідей.

## 26. Вибори та ротація еліт.

На етапі консолідації демократії попит на гнучкість влади змінюється попитом на її стабільність і спроможність досягати компромісів з опозицією, залучаючи її до процесу прийняття державно-владних рішень, і, тим самим, позбавляючи можливості виступати з безвідповідальними закликами щодо відставки чинного уряду. За таких умов, надзвичайно важливо обмежити президентську владу представницькими та судовими органами.

Роль виборів та їхнього впливу на ротаційні процеси у елітарному середовищі прямо пов'язане із рівнем динамічності еліт в принципі, а також із легітимністю влади в державі. Ці моменти зумовлюють логіку набуття певними політичними силами статусу провладних й опозиційних, а також наявності чи відсутності взаємоповаги між названими сегментами як основу для конструктивної співпраці в рамках одного органу (наприклад, парламенту або уряду) чи між різними рівнями здійснення управління (наприклад, урядом і місцевою державною адміністрацією).

В умовах демократичної організації взаємодії між суспільством і владою з'являється потреба в регулярному оновленні еліти та політики, що реалізується, а також у невідворотності такого оновлення. Якщо таке оновлення відбувається у ненасильницькій і регламентованій законом формі, суспільство не переживає періоди нестабільності через періодичні кризи влади. Таке регулярне корегування влади в демократичних системах робить її відносно гнучкими та чутливими до соціальних нововведень.

У більшості демократичних країн із плюралізованою політичною системою та широким колом елітарних груп, що мають доступ до влади, а також можуть впливати на процес розробки політики та її реалізації (тобто вибори функціонують як механізм ротації еліт), небажання політичних гравців опинитися в опозиції нівелюється сподіваннями на те, що їхня сила поверне собі владу (навіть якщо це відбудеться не скоро – можливо, за часів керування нової генерації політиків). Крім того, символічний капітал, отриманий за час перебування на посаді, вселяє переконання у важливості власної політичної кар'єри.

Процеси ротації влади у пострадянських країнах, в цілому, та в Україні, зокрема, ускладнені страхом можновладців втратити наявне домінування. Мова не йде про страх опинитися в опозиції, що є природним інстинктом і для демократичного світу також. Як основну загрозу, український політикум сприймає втрату влади як такої, оскільки це обмежує доступ до дивідендів іншого характеру – економічного прибутку, статусних вигод тощо.

Другий важливий момент – якість виборів в Україні. З правової точки зору, впевнено говорити про те, що вітчизняна виборча система здатна функціонувати як повноцінний і справедливий механізм відображення інтересів населення наразі не доводиться. Якщо взяти за еталон у цьому контексті міжнародні стандарти проведення чесних і прозорих виборів, то українське законодавство містить ряд недоліків і недоопрацювань, що стосуються уніфікації правового регулювання виборчих кампаній та забезпечення стабільності виборчого права, забезпечення балотування незалежних кандидатів, персоніфікації пропорційної виборчої системи, дотримання вимог загального рівного виборчого права, забезпечення свободи вибору, зміни порядку формування центрального органу адміністрування виборчого процесу (ЦВК), удосконалення регулювання участі ЗМІ у виборчому процесі тощо. Так, наприклад, існує потреба відмови від недемократичної практики внесення змін до виборчого законодавства напередодні чергових або позачергових виборів; законодавче передбачення механізму самовисування громадян або їх тимчасового об'єднання у якості кандидатів на виборах; уникнення недоречностей, пов'язаних із функціонуванням системи відкріпних посвідчень та правом брати участь у виборах осіб, що повернулися з-за кордону; розширення виборчих прав не представ-



лених у парламенті партій; відмови від формування складу ЦВК на політичних за-садах тощо. Названі недоліки українського виборчого законодавства суттєво обмежують можливості зовнішнього впливу на процеси ротації еліт, по-перше, шляхом часткового нівелювання зовнішніх впливів (безпосередньої волі населення) на конфігурацію органів влади, а по-друге – шляхом стимулювання замкненості елітарних кіл і їх оновлення виключно за рахунок внутрішнього потенціалу.

Нарешті перейдемо до питання легітимації. Закономірності розвитку української політичної системи продемонстрували, що легітимна зміна влади не стала запорукою консолідації демократії (цікаво, що така тенденція є характерною для пострадянських країн). Події 2004 р. відбулися через накладання кризи легітимності влади (падіння рівня довіри населення у її спроможність вирішувати суспільні проблеми) на внутрішню системну кризу самої влади (неспроможність забезпечити власну стабільність через передачу влади). За таких умов, революційні настрої суспільства співпали із реформаторською риторикою нової еліти, яка виявилася готовою підхопити управління в державі. Тим не менше, стартом процесів консолідації демократії це не стало. Слабка структурованість українського суспільства (неспроможність великої кількості соціальних груп сформулювати та представити їхні інтереси), відсутність відповідної політичної волі в еліт, а також неналежна комунікація між населенням і органами влади, а, отже, і відсутність реакції на суспільні запити, ніяк не сприяли укоріненню демократичних моделей поведінки у свідомості як громадян, так і політиків. Результатом цього стала чергова криза довіри до влади та демократичних процедур, супроводжена падінням інтересу до політики у населення, зокрема, та зневіреності в ефективності демократичних інститутів і процедур, в цілому.

Що стосується особливостей заміни ролі одних елітарних груп на вплив інших, то в Україні за часів президентства Л. Кучми (період, умовно кажучи, авторитарного режиму) рівень динамічності еліт був досить високим. На здійснення влади потужний вплив мали кілька фінансово-олігархічних груп, які постійно боролися за можливість визначати особливості державної політики. Кристалізація елітарних груп в умовах конкурентної боротьби при сильному адміністративному тиску дала змогу накопичити первинний капітал у досить короткі терміни. Такий олігархічний режим створив умови для утвердження позицій різних економічно потужних груп, які набули сили та створили запит на нові правила гри, на ширше представлення у владі. Однак відсутність монополії жодної з таких груп заклав підвалини для утворення багатополісної моделі влади, в межах якої можна було б упорядковувати та узгоджувати інтереси основних гравців.

Сьогодні ситуація змінилася. Перш за все, відбулася помітна плюралізація системи. Знищення єдиного центру владних впливів, що перебував у руках Л. Кучми, привело до виникнення одразу кількох потужних гравців, які, по-перше, можуть презентувати та відстоювати свою політичну позицію, а по-друге – спираються на відносно визначену та стабільну електоральну підтримку. Тобто, на відміну від кучмівського «псевдо плюралізму», який допускав існування багатьох політичних партій, однак фактично нівелював можливість їхнього реального впливу на процеси в державі, особливістю сучасної політичної системи є наявність кількох потужних акторів, які користуються підтримкою електорату та є суб'єктами переговорного процесу при формуванні державної політики.

Після подій Помаранчевої революції, старий формат інтеграції еліт на основі локальних угод уже не відповідає вимогам часу, оскільки має більше потенційних можливостей спровокувати тенденції повернення до авторитаризму, а не консолідацію демократії. Наразі Україна отримала шанс подолати домінування практик неформальних домовленостей, а також формування консенсусу еліт на основі формальних правил конкуренції та процедур, які спиратимуться на публічні канали та механізми впливу, а не на адміністративний тиск і маніпулювання. У якості гіпотетично можливих підстав таких змін можна розглядати виникнення конфлікту між ключо-

вими політичними акторами, який призведе до ситуації, єдиний вихід з якої буде доступний лише у випадку дотримання демократичних процедур. Це змусить їх поважати одне одного.

На відміну від інтуїтивного прийняття рішень у період елітарної дезінтегрованості та домінування «війни впливів», в умовах консолідованої демократії вибір варіанту поведінки або діяльності потребує тривалих переговорних процесів, а також усвідомлення того, що саме від результатів цих переговорів залежить доля подальшої взаємодії. Інституційні рамки, закладені конституційною реформою, та проведені, в основному, у відповідності до демократичних стандартів парламентські вибори створюють нові умови для розгортання плідного діалогу як у владних колах, так і між політиками та суспільством. На підставі цього, можна припустити, що конструктивний зв'язок буде налагоджено.

## **2в. Партийна система.**

Функції політичних партій у процесі консолідації демократії коротко можна окреслити так: по-перше, їхня діяльність спрямована на артикуляцію інтересів і потреб різних соціальних груп, а також на їх задоволення у процесі розробки та здійснення політики; по-друге, через свій зв'язок із суспільством, партії виступають у ролі активного учасника процесу легітимації влади в державі, оскільки саме через їх підтримку на виборах населення видає певним силам, а, отже, і владі в цілому, кредит довіри; по-третє, партії є ключовим елементом у процесі функціонування демократичних процедур, зокрема – безболісної зміни влади під час виборів, організації співпраці між політичними більшістю та меншістю в органах влади, ротації еліт тощо.

Саме по собі питання спроможності виживання демократії без стабільної партійної системи є дискусійним. З усіх пострадянських країн, окрім країн Балтії, де формування партійного поля відбулося досить швидко, лише Молдова здавалася перспективною у цьому напрямку: до 2000р. за умов пропорційної системи парламентських виборів у країні існував увесь спектр політичних партій – від комуністів до правих націоналістів. Тим не менше, особливості еволюції політичної системи Молдови нівелювали потенціал до консолідації демократії. У решті пострадянських країн (в тому числі, в Україні) домінує орієнтований на особистості підхід до політики.

За таких умов, має місце падіння ролі ідеології у процесі структуризації політичного поля та електоральних симпатій. Зворотнім боком плюралізації політичної системи, про яку йшлося вище, стали персоніфікація політики та пов'язана з нею слабкість політичних партій. До 2004 р. однією з причин дисбалансу політичної системи була так звана «безпартійність» президентської влади, яка спиралася на обмежене коло підтримки олігархів. Після подій «Помаранчевої революції» кількість центрів впливу істотно збільшилася, а потужні політичні гравці наразі прагнуть спиратися на партії. Однак останні й досі залишаються залежними від популярності та позиції власних лідерів. Це призвело до того, що вибори перетворилися на «парад обіцянок» і змагання ресурсів, майже повністю втративши функцію вираження інтересів населення.

Наразі рівень підтримки тієї чи іншої політичної сили напряму залежить від популярності та електоральної привабливості її лідера (яскравими прикладами впливу особистого фактору на симпатії виборців є популярність Ю. Тимошенко, Ю. Луценка, Н. Вітренко тощо). Негативи такої тенденції пов'язані, насамперед, із гальмуванням процесів політичної структуризації українського суспільства та розвитку політичної культури участі. Групування навколо певної особи часто призводить до виникнення великої кількості виборчих проектів з метою популяризації лідера, а також свідомого чи несвідомого відтягування електорату у великих партій. Свід-

ченням названих тенденцій є результати парламентських виборів 2006 р.: із 45 учасників виборчих перегонів більше 18% голосів отримали партії, що не пройшли до Верховної Ради України (далі – ВРУ); при цьому 15 партій набрали менше 0.1% голосів виборців.

Наслідком описаних процесів стало падіння авторитету та ролі партій у політичній системі держави. Наразі партії не є повноцінним акумулятором і артикулятором інтересів населення. Крім того, часто до їхніх виборчих списків потрапляють особи, чия приналежність до тієї чи іншої політичної сили не має жодного ідеологічного підґрунтя, а мотивована прагненням пролобіювати та захистити власні економічні інтереси (ця тенденція особливо актуальна для місцевого представництва). Таким чином, персоніфікований підхід у політиці та слабкість партій є ключовими методологічними проблемами політичної системи України, які істотно вплинули на політичні процеси в регіонах.

Окрім системних проблем, законодавче регулювання функціонування сучасної партійної системи в Україні має цілий ряд суттєвих недоліків. Залишає бажати кращого рівень внутрішньопартійної демократії найпотужніших українських партій. Непрозорість функціонування більшості з них, яка проявляється у закритому характері визначення кандидатів на виборах, виборі політичних союзників і питань, які треба або не треба підтримати на загальнонаціональному та місцевому рівнях.

Аналіз передвиборчих програм партій дозволяє говорити про те, що ідеологія та стратегічне бачення перспектив державного розвитку є їх слабким місцем. Переважно усе зводиться до пріоритетів зовнішньої політики (європейський, російський вектори, багатовекторність), мовних питань (надання російській мові статусу офіційної, проведення українізації, збереження статус-кво у сфері мовної політики), націоналізації/приватизації. Що стосується вирішення суспільно-політичних проблем, то практично всі учасники виборчого процесу пропонують електорату стандартний набір обіцянок: доступну для всіх освіту, якісне медичне забезпечення, боротьбу з корупцією, свободу підприємництва, зайнятість для безробітних тощо.

Ще одним болючим питанням для української партійної системи є питання фінансування політичних партій. В Європі доволі поширеною є практика фінансування не лише парламентських партій, але і тих партій, які не змогли подолати виборчий бар'єр, однак отримали певну кількість голосів виборців на свою підтримку. У той же час пряме державне фінансування діяльності політичних партій у більшості країн не є безмежним: з метою стимулювання залучення партіями інших, ніж державні, коштів, обсяг фінансової підтримки, яка надається кожній партії, обмежується певною сумою. На сьогодні система фінансування політичних партій в Україні не сприяє розвитку та стабілізації партійної системи. Багато політичних сил або не спроможні повноцінно позиціонувати себе на політичній арені, або вимушені потрапити під вплив сторонніх спонсорів, які згодні надавати фінансову допомогу в обмін лобіювання їх інтересів у представницьких органах. Звичайно, сама по собі можливість лобіювання такого роду суперечить духу консолідованої демократії. Тим не менше, створення сприятливого законодавчого регулювання може створити сприятливий ґрунт для обмеження тиску на владу з боку економічно потужних кіл.

Названі системні та законодавчі проблеми ускладнюють функціонування політичних партій як медіаторів, що забезпечують зв'язок органів влади та населення. Однак їх вирішення не можливе без зміни підходів самих партійців до власної ролі у політичній системі.

## 2г. Роль громадянського суспільства.

Незважаючи на те, що розвиток громадянського суспільства є однією з умов виховання толерантності та забезпечення солідарності в суспільстві, становлення політичної культури участі можливе лише через його взаємодію із політичним полем. Теорія демократичного транзиту, зазвичай, передбачає протистояння третього сектору та політичної сфери, яка функціонує на утвердження авторитаризму. Демократична консолідація ж наголошує на необхідності розбудови потужної політичної сфери, здатної гідно відповісти на вимоги громадянського суспільства. Незважаючи на те, що така позиція зазнає критики, сама по собі наявність активних гравців з різними за природою інтересами є однією з умов успішної демократизації, оскільки породжує продуктивний суспільний діалог.

В Україні можна говорити про позитивні зрушення у процесі інституціоналізації громадянського суспільства. Не звертаючись до конкретних статистичних даних, можна констатувати загальне збільшення кількості громадських організацій, а також розширення сфер їхньої діяльності. Однак одночасно можна говорити про фіктивність та формальність діяльності чималого відсотку з них. Багато громадських об'єднань створювалися з метою задоволення приватних інтересів, а із втратою цими інтересами актуальності фактично припинялася і робота установи.

Ще одна інституційна проблема громадянського сектору в Україні полягає в тому, що більшість громадських організацій існують на бюджетні кошти, які не завжди розподіляються рівномірно. Тенденція до покращення умов їх існування та розвитку спостерігається тоді, коли починають розроблятися програми фінансування для різного типу громадських організацій, кошти яких розподіляють на конкурсній основі. Постійний пошук джерел фінансування створює реальну загрозу незалежності громадського сектору, штовхаючи НУО на зближення з бізнесовими і державними організаціями та призводить до втрати ними незалежної позиції.

Взаємодія громадянського суспільства з політичною сферою є передумовою становлення ефективної партійної системи в державі. Роль останньої у процесі консолідації демократії полягає в акумуляції та артикуляції інтересів різних соціальних груп, а також участі у розробці політики в державі. Тим не менше, в Україні виконання саме цієї функції є досить обмеженим. Взагалі, набір функцій вітчизняного третього сектору, спрямованих на становлення та укорінення демократичних процедур, є досить нестандартним. З одного боку, НУО виступають у якості контролерів дотримання вимог закону під час виборчого процесу чиновниками та представниками політичних партій, що суперечить практиці демократичних країн, у яких виконання цих завдань покладено на органи державної влади. З іншого боку, часто представники громадського сектору займаються проведенням соціологічних досліджень та опитувань – тобто виконують функцію, яка знову-таки має покладатися на органи влади. В результаті, НУО діють як контролери влади, а не медіатори між нею та населенням.

Незважаючи на позитивні зрушення, пов'язані із намаганнями НУО впливати на владу, що спостерігаються у виборчий період, в основному, громадські організації наразі використовують досить традиційні форми впливу на владу та способи участі у процесі прийняття рішень суспільного значення. Часто причиною цього є проблема закритості діяльності громадських організацій. Хоча резонансні події громадського життя не є закритими для населення, самі громадські організації не звикли до практики цілеспрямованого запрошення представників ЗМІ на заходи або презентації результатів своєї діяльності. Крім того, не практикується підготовка звітів про діяльність тих чи інших організацій (у тому числі фінансових). До причин такої «негласності» у діяльності громадської сфери відносять інституційну неспроможність, відсутність достатнього фінансування для утримання постійного персоналу, а також проблему із несистематичністю діяльності.

Тим не менше, аналізуючи особливості взаємодії третього сектору в Україні з політичним сегментом, можна говорити про суттєве позитивне зрушення, а саме – ріст довіри громадян до діяльності його організацій, зокрема, коли вони виступають у якості учасників виборчого процесу. Наприклад, статистичні дані свідчать, що населення усіх українських регіонів довіряє спостерігачам на виборах від громадськості, при тому, що спостерігачам від ОБСЄ не довіряє населення східних регіонів, а спостерігачам від СНД – населення заходу. Такий ріст довіри створює сприятливий ґрунт для активізації співпраці між третім сектором і органами влади. Однак зацікавленість з боку останніх у двосторонній комунікації наразі не є достатньою.

Отже, у всій своїй сукупності громадські організації слабо впливають на ухвалення рішень та політичні процеси національного значення. Однією з причин цього є закритість влади та її відмежованість від зовнішніх рекомендацій. Єдине, на що на сьогодні точно можуть впливати громадські організації, — це на створення відповідної громадської думки та спроби змінити ставлення громадськості до негативних соціальних явищ у суспільстві.

### **Розділ 3. ДЕМОКРАТІЯ В УКРАЇНІ: КОНСОЛІДАЦІЯ ЧИ ДЕМОКРАТУРА?**

Поширеним підходом до оцінки рівня консолідованості демократії в державі є виявлення співвідношення між наявністю процедури регулярних виборів як таких і дотриманням прав громадян у виборчому процесі. За таких умов, умовами консолідації демократії в державі є:

- 1) Проведення регулярних вільних виборів;
- 2) Встановлення контролю за прийняттям рішень обраними посадовцями;
- 3) Закріплення загального виборчого права для повнолітніх осіб;
- 4) Широкі можливості громадян висувати кандидатів на виборах;
- 5) Право створювати партії та ставати їх членами.

Якщо названі умови не будуть дотримані, виникає загроза становлення мінімалістської демократії як режиму, який характеризується кризою легітимності влади та лише частковою успішністю демократичних процедур. На думку дослідників, проведення виборів, безперешкодне створення об'єднань громадян, повага до певних прав мають місце, однак про перетворення їх на регулярно використовувані та звичні передбачувані зразки поведінки як політичної еліти, так і громадян не йдеться. У такому випадку, шансів повернення до авторитаризму небагато, але її утвердження стало можливим не завдяки міцності демократичних процедур, а через відсутність життєздатних альтернатив. Формами мінімалістської демократії, яка не спроможна ні слідувати демократичним вимогам, ні відмовитись від права називатися демократією, є диктократія та демократура, основні характеристики яких подано в таблиці.

*Таблиця 4. Основні характеристики диктократії та демократури*

ДИКТОКРАТІЯ	ДЕМОКРАТУРА
1) Нехтування політичною конкуренцією та регулярним проведенням виборів;	1) Поширена практика регулярних виборів;

2) Визнання певних прав і свобод громадян;	2) Різке обмеження прав громадян і опозиції;
3) Елітарний характер;	3) Популістський характер;
4) Процес реформування відбувається повільно: конституційне реформування, приватизація, забезпечення свободи ЗМІ відбуваються в умовах політичного хаосу;	
5) Постійно зростає рівень безробіття та інфляція.	
ПРИКЛАДИ. Країни Африки та Центральної Америки, Білорусь, Грузія, Азербайджан, Вірменія, Росія, Казахстан, Узбекистан, УКРАЇНА.	

На основі наведених характеристик, політичний режим в Україні можна розглядати як пом'якшену форму демократури. З одного боку, в країні відбуваються регулярні конкурентні вибори, якість яких після 2004 р. значено підвищилася. Зокрема, зменшився тиск влади на ЗМІ під час виборчого процесу, були спроби виключити місцевих чиновників із процесу формування територіальних комісій, почастишали випадки звернення до суду для захисту виборчих прав тощо.

З іншого боку, має місце якщо не пряме, то опосередковане обмеження прав громадян і опозиції. Якщо визначити рівень демократичності як співвідношення високих показників щодо залучення та участі різних суб'єктів до політичного життя (participation), а також їх змагальності та реального впливу на процес прийняття рішень (contestation), то показники України виявляються задовільними лише щодо першого критерію. Справді, зменшення тиску державного апарату на суспільні процеси обумовило плюралізацію форм громадської активності та участі у політичному житті (наразі можна спостерігати тенденції до розвитку громадянського суспільства, роздержавлення ЗМІ; створення політичної партії не є проблематичним тощо). Однак реального впливу на політичні процеси в Україні така плюралізація не має: більшість із новосформованих суб'єктів здійснювати свій вплив на політику держави не спроможні як через суб'єктивні, так і через об'єктивні причини. Серед найбільш очевидних причин – слабкість кадрового потенціалу, неналежне фінансове забезпечення, неефективне законодавче регулювання. В теорії, більшість із цих причин можна усунути, здійснивши практичні кроки у межах інституціонального поля. Наприклад, створення ефективного законодавчого поля та розробка програм розвитку громадянського суспільства, які б передбачили збільшення обсягів і розширення джерел фінансування, позитивно вплинуло б на розвиток третього сектору.

Повертаючись до визначення України як демократури, варто наголосити на відверто популістському характері вітчизняної політики, що став наслідком її дезідеологізованості. Ідеологія не була і не є основою для структуризації політичного поля як під час виборчого процесу (позиціонування себе кандидатами, формулювання ними власних передвиборчих програмних положень, структуризація електоральних уподобань виборців), так і під час роботи тих чи інших політиків на посадах (наприклад, представники лівих партій у парламенті могли підтримати закони про приватизацію або про стимулювання конкуренції).

Кожна партія повинна належним чином донести о виборця, у чому полягає особисто її важливість у політичній системі, а отже обґрунтувати, чим вона відрізняється від решти партій. Ідеологічна аморфність українських політичних партій ускладнює їхню самоідентифікацію. Тому поширеним механізмом наразі є продукування «образу ворога», який використовується як символ під час комунікації з електоратом. Як ворог може бути представлений не лише політичний опонент, а й певні абстрактні явища (наприклад, НАТО, Росія, націоналісти тощо). Такий спосіб партійної ідентифікації породжує значні соціальні проблеми. Культивує відмінності між різними соціальними групами, він ускладнює процеси консолідації демократії, оскільки нівелює її основний принцип – пошук консенсусу на основі демократичних

принципів і процедур, який має протистояти практиці взаємних звинувачень з метою дискредитації.

«Образне» представлення партіями себе електорату перетворює вибори на виставу, яку розглядають як самоціль, спроможну принести дивіденди у майбутньому. Очевидно, що саме у виборчий період населення є найбільш чутливим до впливів з боку політичних гравців. За таких умов, політичні партії намагаються максимально посилити за цей час свої позиції у політичній системі, однак питання подальшої співпраці не виступають у якості мотивів партій. Таким чином, у термінах політичної науки вибори в Україні можна назвати «грою з нульовою сумою» – коли переможець отримує все, а той, що програв, усе втрачає. Проблема формування майбутньої парламентської коаліції можуть обговорювати експерти та журналісти, однак для партій це не є пріоритетною ціллю у виборчому процесі.

Протилежної до описаної ситуації є політична взаємодія за принципом «гри з ненульовою сумою» - коли у результаті взаємодії змінюється сукупний об'єм благ, а виграш або програш кожного є приблизно рівнозначними. Це можливо, якщо положення жодного учасника не є домінуючим. Такого баланс є запорукою консолідації демократії, а тому досягнути його мають прагнути усі учасники політичного процесу.

Названі характеристики української політичної системи дозволяють дійти висновку, що практичних кроків у рамках законодавчого процесу та реального прийняття рішень може виявитися недостатньо для стимулювання процесів консолідації. Незважаючи на те, що загроза повернення до авторитаризму є досить примарною, забезпечення стабільного переходу до демократії наразі видається досить проблемним завданням через панування логіки політичної доцільності у процесі вироблення та прийняття рішень.

Отже, ми повертаємося до висловленої у першому розділі тези про неможливість забезпечення консолідації демократії виключно на основі успішної інституціоналізації, без належного рівня політичної культури суб'єктів політичного життя. Це ще раз доводить складність практичного забезпечення процесу консолідації демократії в умовах реальної політичної системи.

## **ВИСНОВКИ**

Основними ознаками консолідованої демократії прийнято вважати регулярне проведення вільних та загальних виборів, реальне забезпечення права на свободу слова, доступу до інформації, контроль за діями чиновників. Вагомим значення набуває врахування переконань опозиції, а не безкомпромісна конфронтація з нею. Консолідована демократія, на відміну від неконсолідованої (мінімалістської), передбачає, що кожна політична сила прагне, в першу чергу, задоволення суспільних інтересів, а не власних амбіцій. Зміна влади здійснюється безболісно і сприймається, як природний процес, а не як перемога чи поразка конкретної політичної сили.

Демократична інституціоналізація є родовою ознакою консолідованої демократії, а виховання громадянської політичної культури – запорукою ефективного функціонування створених інституційних рамок.

Дослідження перспектив консолідації демократії в Україні повинно відбуватися на підставі визначення та врахування загальних особливостей розвитку політичної системи, конкретних параметрів, які ілюструють рівень консолідації, а також загальної логіки політичного процесу.

Удосконалення вихідних умов консолідації демократії в Україні повинно відбуватися у кількох напрямках:

Щодо удосконалення результатів конституційної реформи в контексті консолідації демократії в Україні необхідним є: 1) завершення розмежування повноважень між главою держави та урядом у напрямі розширення повноважень Кабінету Міністрів України та відповідно звуження повноважень глави держави у сфері виконавчої влади; 2) проведення реформи місцевого самоврядування; 3) забезпечення прозорості діяльності органів Верховної Ради України, місцевих рад шляхом; 4 ) активізації взаємодії партій з виборцями.

Розвиток партійної системи повинен передбачати: 1) інституційні реформи (розвиток внутрішньопартійної демократії в процесі формування виборчих списків; підвищення кадрового потенціалу; активізація роботи з виборцями; удосконалення та уніфікація підходів до регулювання фінансового забезпечення діяльності тощо); 2) ідеологізацію політичних партій – процес, який має включити відхід від орієнтацію на особу лідера, а також створення міцної та обґрунтованої програмної бази як основи для формування парламентської коаліції та продуктивної співпраці в уряді.

З метою розвитку громадянського суспільства та підвищення політичної культури політиків і громадян необхідним є налагодження взаємної комунікації між різними суб'єктами політичного життя. Особливо важливим є громадський моніторинг діяльності політичних партій. Причому відстежувати потрібно не стільки активність партій під час виборчої кампанії, скільки після приходу до влади – тобто об'єктом моніторингу має бути виконання політичними силами виборчих обіцянок після приходу до влади.

Формування в українському парламенті коаліції у будь-якому складі за результатами виборів 2007 року є більш перспективним і конструктивним варіантом, ніж без коаліційний варіант, оскільки це сприятиме політичній структуризації українського суспільства, а також стабілізації партійної системи в Україні.



## **Стислий виклад тез учасників конференції**

### **«КОНСОЛІДОВАНА ДЕМОКРАТІЯ: ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ»**

(м. Київ, 29 жовтня 2007 р.)

**Ніко ЛАНГЕ**, Директор Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні

На сьогодні постає питання: чи є Україна демократичною країною? Основною причиною сумнівів у цьому є відсутність єдиних правил участі в політичному процесі - так званих "єдиних правил у місті".

Взагалі, критеріями оцінки рівня консолідації демократії в державі, перш за все, є наявність контролю за державою з боку обраних представників. По-друге, необхідною умовою є широка участь населення у конкурентних виборах, наслідки яких мають бути непрогнозованими. З цієї точки зору, в Україні відбулися певні позитивні зрушення: наразі існує багато політичних партій, голосування відбувається відносно вільно. Однак канали представлення суспільних інтересів "знизу-нагору" відсутні - взаємодія відбувається лише "згори-вниз".

Крім того, в Україні має місце горизонтальне обмеження відповідальності основних політичних гравців. Діяльність громадянського суспільства є малопродуктивною, оскільки впливу на політичну сферу громадські організації не мають. Не забезпечується рівність громадян перед законом - проблема, яка посилюється нефективністю системи судового захисту. Україна є країною Центрально-Східної Європи, якій знадобилося найбільше часу для створення власної конституції, причому, для того, щоб потім сперечатися про її правильність.

Варто визнати, що амбіції української демократії є досить високими, тому порівняння її із Туркменістаном або Росією не повинні бути цікавими - більш адекватними є порівняння з Польщею або Словенією. Використовуючи досвід цих країн, варто навчитися вирішувати, що з інституцій старого режиму варто залишити, а що - відкинути.

Визначаючи шляхи консолідації демократії в Україні, зауважу, що вимоги цього режиму легко зрозуміти, виходячи з логіки здорового глузду. Крім того, перевага України полягає в тому, що у більшості країн демократичні зміни вже відбулися, а отже, прикладів для наслідування багато. Основою подальшої демократизації має стати політична воля ключових суб'єктів політичного процесу.

**Мортен ЕНБЕРГ**, Голова Відділу з питань демократизації Координатора проектів ОБСЄ в Україні

Регулярні вибори є основою легітимності влади, а отже, і стабільності демократичної системи. Вільні та чесні вибори створюють можливості для безболісного переходу влади від однієї політичної сили до іншої, від тих, хто перебував при владі протягом певного часу - до опозиції. Важливо, що в процесі ротації еліт основні гравці мають змогу домовитись про основні правила гри в рамках політичного процесу. Моніторинг цих процесів, а також підготовка звітів про їх демократичність є важливим елементом демократичної консолідації.

ОБСЄ допомагає Україні в процесі консолідації демократії. З одного боку, має місце співпраця з органами влади (зокрема - з Центральною Виборчою Комісією). З іншого - ОБСЄ має чимало партнерів серед НУО (наприклад, разом із Комітетом виборців України були реалізовані моніторингові проекти). В рамках такої взаємодії особливо важливою є взаємодія у двох напрямках: третій сектор повинен інформувати владу про запити населення, а влада - доносити інформацію щодо власних ресурсів і звітувати про свою діяльність щодо задоволення потреб людей. Напри-

клад, згода основних учасників політичного процесу та НУО щодо необхідності створення виборчого кодексу в Україні є свідченням позитивних зрушень.

Підсумовуючи, нагадаю, що вибори – це інструмент становлення плюралізму в державі. Тому політичні партії повинні інтегрувати, а не роз'єднувати суспільство. Основою такої інтеграції повинна бути міцна програмна платформа як яскравий орієнтир для виборців.

**Андрій МЕЛЕШЕВИЧ**, декан правничого факультету Національного університету «Києво-Могилянська академія»

З близько 200 країн, які є членами ООН, більше 50 країн (тобто понад 25%) можуть бути віднесені до категорії «демократичних країн». Однак тут все залежить від того, що ми розуміємо під демократією. За одним визначенням, демократія є кінцевим результатом розвитку; за іншим – це не результат, а процес, який об'єднує такі елементи як громадянські та політичні права, змагальність в політиці, справедливі вибори, а також включеність всіх груп населення у політичний процес.

У транзитології розрізняють три періоди становлення демократичного суспільства: злам старого режиму, перехід до демократії та консолідація демократії. Під час періоду переходу до демократії головну роль відіграють вибори. Тут йдеться про те, що сили, які виграли вибори в результаті чесного волевиявлення, мають не лише де-юре, але й де-факто отримати всю повноту влади, необмежену іншими інституціями. Однак цього недостатньо. Потрібно, щоб пройшло кілька циклів вільних виборів і відбувся мирний перехід влади до опозиції.

Якщо ж говорити про перехід до консолідованої демократії, то він можливий лише тоді, коли демократія стає «єдиною грою в місті». Тобто в суспільстві не повинно бути жодної впливової політичної, економічної чи будь-якої іншої сили, яка б розглядала альтернативні способи приходу до влади, крім вільного виборчого процесу. Ще однією ознакою консолідованої демократії є належне приймання демократичних цінностей: якщо в результаті економічних чи політичних проблем в суспільстві народ не відвертається від них і не намагається знайти інші правила, це вважається атрибутом консолідованої демократії. Нарешті, головною ознакою консолідованої демократії є здатність політичних еліт домовлятися між собою визначених конституції межах. Серед додаткових ознак консолідованої демократії можна виділити активне громадянське суспільство, автономні (від економічних інтересів, зовнішніх акторів тощо) політичні еліти, верховенство права, незалежна від політики державна бюрократія й економічно стабільне суспільство.

В результаті аналізу на підставі названих ознак (поведінки, сприйняття демократичних цінностей та конституційних умов) можна зробити висновки, що в Україні є серйозні проблеми з консолідацією демократії. Стан української демократії можна охарактеризувати як «демократію поплавка», що то виринає, то занурюється у воду. Здається, ми пройшли перший етап – відбувся відбулися 4 цикли парламентських виборів, які визнані справедливими, в нас відбувся не один перехід влади від правлячої еліти до опозиції. Однак, на жаль, це не наблизило Україну до тієї демократії, яка називається консолідованою.

**Вадим КАРАСЬОВ**, Директор Інституту глобальних стратегій

Проблеми консолідації демократії в Україні – це проблеми складності руху до демократії в складній країні – зі складною економічною, соціальною і політичною структурою. Це проблеми генеруються структурним пануванням еліт, відповідно до якого пануючі економічні еліти виступають у ролі політичних гравців.

В результаті, Україна опинилася в завислому становищі між демократією електоральною та демократією консолідованою. Причиною цього стала рівність сил, голосів

і ресурсів основних політичних гравців. З одного боку, така рівність формує конкуренцію еліт, але з іншого – зважає інституціоналізації плюралізму в демократичні форми і процедури. Крім того, у вітчизняній політиці має місце процедурна невизначеність, обумовлена тим, що Україна знаходиться в трансформаційному переході до парламентсько-президентської республіки. Наразі ми не знаємо, хто є основним суб'єктом формування коаліції – президент, лідер партії, що перемогла на виборах, чи лідер потенційної коаліції? Це питання ніде не прописано. На додачу, в Україні немає і традицій, які могли б діяти навіть за умов відсутності прописаних процедур.

Завислий стан породжує ряд дилем. Перша – дилема вибору. До сьогодні не зрозуміло, що ми обираємо: владу чи депутатів, виконавчу владу (прем'єр-міністра) чи Верховну Раду як депутатську корпорацію. Такий режим картелю еліт існував ще за часів Кучми, коли обирали депутатів, які отримавши квиток у владу, займалися «депутатською» торгівлею.

Друга дилема – хто переможець, а хто переможений? Жодна політична сила не хоче визнати себе переможеною та перейти в опозицію. Це не дає можливості формалізувати результати виборів. Якщо партії не хочуть програвати, то це означає, що про консолідовану демократію не йдеться.

Третя дилема – дилема ціни. Надто високою є електоральна ціна відкритого переходу певної сили до картелю еліт, однак ціна політичної війни в середовищі еліт для країни є не нижчою. Постає вибір між консолідацією режиму та консолідацією демократії.

Наступна дилема – дилема дефіциту. Коаліція у складі, запропонованому Блоком Юлії Тимошенко та Блоком «Наша Україна – Народна Самооборона», буде постійно генерувати дефіцит її легітимності, оскільки вона має замало політичного ресурсу.

Отже, розмір коаліції залежить від гомогенності суспільства, й мінімальна виграшна коаліція релевантна для гомогенних суспільств, де проблеми консолідації ідентичності вирішені.

### **Юрій КЛЮЧКОВСЬКИЙ**, народний депутат України

Оцінити рівень української демократії важко, оскільки невідомо, з чим порівнювати. Різні країни мають різні стартові умови та різний ступінь спорідненості. Дорога до демократії звивиста – при різних оцінках отримуємо різні результати. З усіх пострадянських країн Україна посідає четверте місце за рівнем розвитку демократії, тому результати не є настільки негативними.

Серед основних факторів, що обумовлюють позитивну поступальність вітчизняного розвитку, варто відмітити непоганий стан виборчої демократії. По-перше, позачергові вибори не є ексцесом, а демократичним механізмом виходу з політичної кризи, застосування якого стало можливим у результаті домовленості еліт. Таке рішення довело, що порушувати виборче законодавство не вигідно – втрати є більшими, ніж здобутки.

По-друге, в цілому, цілі нової виборчої кампанії були досягнуті. З одного боку, відбулася консолідація партійної системи. З іншого – мало місце стратегічне планування: розпорошення голосів на партії, що не подолали виборчий бар'єр, склало лише 12%, а якщо не враховувати Соціалістичну партію – то 8%! Це є позитивним результатом в умовах мало партійності.

Ще один момент, на який варто звернути увагу, – це парламентський спосіб формування уряду. Виникає питання міри впливу парламенту на уряд або навпаки. Цікаво, що чим більше форма правління є наближеною до парламентської, тим менш незалежним є парламент. Уряд може маніпулювати парламентом через меха-

нізм парламентської більшості. За таких умов, президент є останнім інститутом у системі стримувань і противаг, який реально функціонує.

Розглядаючи питання співвідношення опозиції та влади, доводиться визнавати психологічну проблему трагізму переходу в позицію. Подоланням такої фобії може стати усвідомлення того, що здійснення влади можливе лише у межах визначених законодавством повноважень, її узурпація – прямий шлях «від» консолідації демократії.

**Ірина БЕКЕШКІНА**, Науковий керівник Фонду «Демократичні ініціативи»

Немає сенсу говорити про всі визначення демократії, оскільки, в першу чергу, демократія є впливом “демосу” на “кратос”. Тому питання консолідації полягає в тому, які механізми такого впливу працюють, а також наскільки ефективними вони є (причому ефективність визначає споживач, тобто “демос”).

Для об'єктивних суджень щодо темпів демократизації України варто звертатися до соціологічних даних. Однак важко порівнювати Україну по чистих показниках з іншими державами – варто порівнювати Україну з Україною та відстежувати позитивну динаміку. Так, наприклад, за даними Фрідом Хаус, у 2007 р. рівень свободи в Україні становить 5.27 з 10 проти 4.85 у 2004 р. Ще один важливий крок – зміна статусу “частково вільної країни” на “вільну країну” (зокрема, в контексті реалізації прав на демонстрації, утворення громадських організацій і політичних партій, свободи слова тощо). Безперечно, такі зрушення є позитивною динамікою.

Найбільш болючою “хронічною”, хворобою української політики є, по-перше, зруйнована судова і правоохоронна система. Навіть Конституційний Суд перестав бути авторитетом у свідомості громадян. По-друге, існує проблема корупції. По-третє, якість політичних еліт не є належною: партії не виконують своїх обіцянок, а тому про демократичні вибори говорити не можна. Фатично обрана влада пояснює населенню, що вона буде робити. За таких умов, громадяни не бачать сенсу обирати, оскільки не вірять в обіцянки. Позитивно, що у 2007 році обіцянки політиків стали більш конкретними, однак зворотнім боком цього стало перетворення виборчої кампанії на “конкурс обіцянок”. Відповідно, еліти розглядають вибори або як спосіб захистити власні інтереси, або під лозунгом вирішення “проблем нації”. При цьому припускається, що ці проблеми відомі політикам краще, ніж самій нації!

Названі особливості українського політичного процесу порушують проблему легітимності влади. Безперечно, виборче законодавство не є досконалим. Наприклад, якщо мера Києва Леоніда Черновецького підтримали трохи більше 20% киян, то це не означає, що він є вибором усіх мешканців столиці.

Отже, ефективна консолідація режиму в Україні без консолідації демократії неможлива, оскільки тоді виникає загроза подальшого утвердження олігархічно-кланової системи управління.

**Владислав ЛУК'ЯНОВ**, народний депутат України

Ситуацію в Україні та демократичні процеси, що тривають, я вважаю нормальними і такими, що реально відповідають європейським цінностям. Більшість українців є прихильниками європейських цінностей. Тому українську демократію не варто порівнювати з Узбекистаном або навіть з Польщею чи Болгарією. Нас потрібно порівнювати з демократією в країнах Центральної Європи, адже саме з нею корелюються настрої та переконання жителів України. Дискусія, що триває в суспільстві та у Верховній Раді, свідчить, що демократична ситуація в нашій країні є нормальною.

Що таке консолідована демократія? Стовідсоткова підтримка певного політичного рішення? Якщо так – то в Радянському Союзі була найбільш консолідована демок-

ратія, адже там завжди «за» голосували сто відсотків. Тому сам термін «консолідована демократія» в мене викликає багато питань. Зрозуміло, що таке «консолідація» – це єдність; зрозуміло, що таке «демократія». Однак не зовсім зрозуміло, якою має бути консолідована демократія. Очевидно, що вона передбачає дискусію та плюралізм думок, аби мати можливість обирати найкраще. Крім того, з точки зору розвитку демократичних процесів Україна потребує децентралізація влади, делегування повноважень від центральної влади на рівень місцевих рад. Зараз можна говорити про десятки законодавчих пропозицій, прийняття яких гальмує те, що певні владні інституції не бажають втрачати право одноособового прийняття рішень.

**Віктор ЧУМАК**, Директор Міжнародного центру перспективних досліджень

Причиною слабкості української політичної системи та незадовільні показники консолідації демократії є пануюча у свідомості громадян так звана «соціальна шизофренія». З одного боку, більшість населення підтримує задекларовані та розрекламовані ліберально-демократичні цінності; з іншого – ті самі громадяни підпадають під маніпулятивний вплив популістських лозунгів, якими широко послуговуються політики. При цьому ЗМІ стають інструментом просування інтересів обмежених політичних груп.

Наразі в Україні фактично немає партійної системи, оскільки партії не об'єднуються навколо спільності ідеології. Основою для об'єднання є бізнесові інтереси, а така інтеграція перетворює політичні партії на акціонерні товариства закритого типу. В результаті, підставою для політичного змагання є не певне бачення шляху розвитку суспільства, а ідея доступу до владних ресурсів. Саме цим породжений панічний страх політиків опинитися в опозиції.

Загрозливою тенденцією є поширення маніпуляції парламентськими процедурами, зокрема, в частині прийняття законів та інших нормативно-правових актів. Негативні наслідки цього посилюються через небажання владних центрів виступити гарантами дотримання прав громадян.

Викликає сумніви наявність позитивних зрушень у процесі політичної структуризації українського суспільства. На підставі аналізу результатів парламентських виборів 2007 року бачимо, що усі разом політичні партії підтримують трохи більше 50% населення. За таких умов, про високу репрезентативність влади говорити не доводиться.

**Володимир ПОЛОХАЛО**, народний депутат України

Вибираючи об'єкти для компаративного аналізу стану консолідації демократії, Україні більше, ніж країни Азії, підходять Польща та Росія.

На жаль, політологи обмежуються поверховими оцінками позачергових виборів у Польщі. На мій погляд, показовим є те, що протягом дуже короткого періоду часу сторона, що прогнала вибори, визнала свою поразку та привітала опозицію, тобто мирний перехід влади відбувся. В Україні процес передачі влади наразі відбувається дещо уповільнено: говорять про те, що парламентська коаліція буде сформована десь на середину грудня. Що стосується Росії, то демократія у цій країні є керованою або маніпулятивною, а це передбачає відсутність реальної змагальності виборчого процесу.

Важливо, що після 30 вересня 2007 року змінилася логіка політичного процесу та політична культура громадян. Це присушує політичну еліту діяти так, як того хоче народ. Тому в Україні важко передбачати наслідки виборів.

В результаті, характерним для українців варіантом політичного процесу стала модель, яка передбачає перевагу учасників (тобто учасників більше половини). Причому, піддані (ті, що пасивно підпорядковуються владі) становлять меншість, а парафіяни, які взагалі не цікавляться політикою, становлять менше 10%. Тобто підстави для оптимізму є. Однак для поглиблення позитивного результату необхідною є впевненість у тому, що громадянське суспільство знає, як впливати на політичний процес після виборів.

Таким чином, наразі можна говорити про прогрес із точки зору тих, хто голосує, однак з точки зору тих, кого обрали, про позитивні зрушення говорити не доводиться. Це обумовлює змішаний тип української політичної системи, яка поєднує ознаки і конфліктного, і консенсусного типів. Однак політичні еліти усвідомили, що принцип «переможець отримує все» в наявних реаліях не працює, оскільки це призводить до конфліктів у середині партійної системи. Тому без коаліційний варіант розвитку політичних подій в Україні є деструктивним і менш реалістичним, ніж введення спільних правил гри для всіх учасників політичного процесу.

**Володимир ФЕСЕНКО**, Голова Правління Центру прикладних політичних досліджень «Пента»

Важливим питанням є визначення змістовних рамок консолідованої демократії. На етапі функціонування мінімальної демократії в державі існують відносно вільні від маніпуляції вибори, що мають змагальний характер і виконують роль механізму передачі влади. Тому консолідована демократія не передбачає одностайності прийняття владних рішень – така одностайність характерна для тоталітаризму. Політична консолідація повинна передбачати відносну єдність на рівні еліт і суспільства навколо цінностей і цілей розвитку (неприйнятними є суперечки щодо форми режиму, економічної системи тощо), а також спільно визнаних правил гри в межах політичної системи. Саме невідповідність ситуації в Україні цим критеріям заважає їй стати повноцінною демократією.

Розглядаючи питання взаємодії коаліції та опозиції, варто згадати правило перевірки на консолідованість демократії, сформульоване С. Хантінгтоном: якщо опозиція двічі приходить до влади демократичним способом, стан демократії можна оцінювати як позитивний. Тобто мирна конкуренція за владу на основі спільних правил без риторики, що спонукає насильство та нетерпимість, є необхідною умовою становлення демократії. Відповідно, категоричність і небажання домовлятися з політичними опонентами, що призводить до порушення законодавства та росту взаємної недовіри, загрожує успішній консолідації. Таким чином, в умовах можливих конфліктів між політичними силами консолідована демократія закладає гарантію, яка змушує опонентів домовлятися. Такою гарантією є відсутність монополії на владу для однієї політичної сили або державного інституту.

На сьогодні для України незвичайно важливо законодавчо визначити статус опозиції. При цьому не варто шукати ідеальну модель взаємодії між коаліцією та опозицією, оскільки тоді виникає загроза стирання грані між опозицією та владою. Для посилення опозиції необхідно надати їй додаткові важелі впливу в парламенті.

Взагалі, передумовою організації роботи нового парламенту є відмова основних гравців від ідеології “політичної війни”. За умов такої відмови, подальший напрямок розвитку залежатиме від політичних домовленостей. Отже, шлях до консолідації демократії в Україні – це подолання розколу в середині еліт. При цьому така консолідація не повинна передбачати єднання навколо певного політичного лідера – основою об’єднання мають стати спільні цінності та правила гри.

**Юрій МІРОШНИЧЕНКО**, народний депутат України

Консолідація демократії є однією з фундаментальних засад успішного поступу країни. Без культивування сприятливих умов, прямо пов'язаних із консолідаційними процесами, вибір будь-яких шляхів суспільного розвитку не має сенсу.

В контексті консолідації демократії одним із ключових моментів є питання вибору та стабільності демократичних процедур, порядку переходу влади, а також політичної культури основних суб'єктів політики.

В Україні у всіх політичних гравців присутній страх опинитися в опозиції, оскільки серед еліти панує стійке переконання, що вчорашня опозиція, яка сьогодні прийшла до влади, обов'язково буде нищити тих, хто керував державою вчора. За таких умов, втрачається розуміння того, що влада повинна бути метою, а не засобом.

На сьогодні немає ідеологічних підстав для об'єднання парламентської коаліції в Україні. Програмна безпринципність політики є реальною загрозою. Політикам потрібно пам'ятати, що вони отримали мандат довіри від населення як носії певного вектору суспільного розвитку. Потреба вироблення спільного бачення майбутнього є запорукою подальшої консолідації демократії в Україні. Конкретними кроками у цьому напрямку мають стати відмова політиків від конфронтацій та апріорного небажання співпрацювати з опонентами, а також законодавче надання гарантій прав опозиції.

**Кость БОНДАРЕНКО**, Директор Київського інституту проблем управління ім. Горшеніна

Однією із ключових проблем української політики є відсутність не лише антидемократичних, а й демократичних політичних партій також, оскільки струнка ідеологія в державі відсутня. Під час коаліційних переговорів учасники керуються стереотипами, а не реальними оцінками. В результаті можна дійти висновку, що в Україні немає політичних сил, які через принципові розбіжності не могли б утворити коаліцію, тому шлях до об'єднання є неминучим.

Наразі ключовим питанням політичного процесу для основних гравців є питання прем'єрства. Відповідно, владу сприймають не як мету, а як засіб – як можливість отримати доступ до державних коштів. За результатами кожних виборів до влади приходить когорта політиків, яка прагне зробити усе «з чистого листа». Це передбачає відмову від старих програм і пошук власного варіанту «велосипеду». Причому всі знають, що через рік влада знову може змінитися.

Культивування «образу ворога» як основна політична технологія нівелює основи для співпраці між партіями. При цьому має місце брак комунікації між елітою та виборцями: оскільки жодна політична сила не має монополії на істину, потреба в інтенсивному діалозі реально існує. Невід'ємною здатністю політичних гравців повинно бути вміння втілювати свої ідеї як у владі, так і в умовах опозиції. Це обумовлює необхідність зміни акцентів у діяльності президента. Як відомо, він не може брати участь у процесі формування коаліції, тому повинен виступати у якості гаранта прав опозиції.

**Олександр ДЕРГАЧОВ**, провідний науковий співробітник Інституту політичних та етнонаціональних досліджень НАНУ

Якщо оцінювати результати виборів з точки зору розвитку української демократії, можна знайти кілька плюсів. Тепер доведено, що в Україні можна організувати більш-менш вільні вибори. Було оновлено депутатський корпус, адже вибори стали реакцією на неналежне функціонування фракцій попереднього складу парламенту. Також були виправлені помилки попередніх виборів 2006 року. Однак повною мі-

рою ми не скористалися позачерговими виборами для прискорення суспільно-політичного розвитку.

Взагалі, країні дуже корисні позачергові вибори з точки зору набуття досвіду щодо покращення політичної культури та оновлення політичної еліти. В цьому контексті, останні вибори не реалізували гіпотетичні можливості. Не був запущений якісно новий механізм формування виборчих списків, який би сприяв розвитку внутрішньопартійної демократії. Тобто ми маємо можливість обирати, однак не можемо отримати задовільний результат.

Аби рухатися далі, Україні необхідно долати корупцію, фактично з нуля будувати судову систему. Такі кроки є неможливі без потужного громадянського суспільства. Силам, які зараз прийдуть до влади, треба стимулювати розвиток демократії, яка б спиралася на якісно нові взаємини між владою та суспільством, між громадянином і тими, за кого він голосує.

Наші західні сусіди йшли таким шляхом: самоідентифікація, консолідація, демократизація. Перед Україною, на жаль, стоїть більш складне завдання. Якщо ми говоримо про консолідацію суспільства, то виникає питання: на яких ціннісних засадах? Маємо європейську Україну, та Україну євразійську. Є та Україна, що знаходиться під впливом більш глибоких реформ, і та, що менш реформована, де панує пострадянська субкультура. Як політична еліта ставиться до цього? На жаль, вона паразитує на цьому. Але ж всі зацікавлені в тому, аби підвищувати політичну вимогливість українських громадян. Коли ми обговорюємо стан демократії в нашому суспільстві, не потрібно ділити владні та опозиційні функції, адже це функції політичного лідерства, які повинна здійснювати відповідальна політична еліта.

**Олексій ГАРАНЬ**, професор Національного університету «Києво-Могилянська академія», Школа політичної аналітики

Консолідована демократія не є поширеним і зрозумілим усім зразком для наслідування, тому вироблення спільного бачення у ході дискусії є методологічно необхідним.

Україна вже кілька разів склала тест на демократичність, оскільки процеси ротації еліт стали звичним явищем. Ще одним свідченням цього є непередбачуваний формат майбутніх коаліції та опозиції. Тим не менше, тенденцією, що викликає занепокоєння, наразі є повернення до старої риторики. Зокрема – продовження педалювання референдумів як форми спекуляції на смаках виборців.

Підписання Універсалу національної єдності можна вважати спробою утворення широкої коаліції, однак вона виявилася невдалою через бажання однієї політичної сили взяти реванш за минулі поразки. Тим не менше, сама по собі ідея широкої коаліції, яка об'єднає три найпопулярніші політичні сили, заслуговує на увагу. При цьому є можливість її виправдання в очах виборців. Однак наразі існує багатовекторний спротив безпосередньо суб'єктів формування, тому такий формат варто розглядати лише як гіпотетичний.

Інший варіант – створення коаліції у складі Партії регіонів та Блоку «Наша Україна – Народна Самооборона». Однак тут починають працювати електоральні обмеження: голос виборців все ж щось важить, тому такий консенсус не матиме ідеологічного виправдання. Таким чином, це означатиме перекреслення електоральних перспектив для «Нашої України – Народної Самооборони» та В. Ющенка.





Konrad  
Adenauer  
Stiftung

**ПОПЕРЕДНІ ВИДАННЯ:**

1. РОЗВИТОК ПАРТІЙНИХ СИСТЕМ  
У ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ КРАЇНАХ ЄС
2. ЗА ЯКОЮ КОНСТИТУЦІЄЮ  
ЖИТИМЕ УКРАЇНА В 2007 Р.?
3. ДЕМОКРАТІЯ, ВЕРХОВЕНСТВО  
ПРАВА, ПРАВА ЛЮДИНИ:  
ОЦІНКА ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ  
ПЛАНУ ДІЙ „УКРАЇНА – ЄВРО-  
ПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ”
4. СУЧАСНИЙ МЕДІА-МЕНЕДЖМЕНТ.  
ГАЗЕТА ЗАВТРАШНЬОГО ДНЯ -  
ПОТЕНЦІАЛ МАЙБУТНЬОГО
5. СПІВВІДНОШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ  
ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ  
В СИСТЕМІ НАЦІОНАЛЬНИХ  
ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ.  
ЄВРОПЕЙСЬКА ІДЕЯ

**KAS POLICY PAPER**

ФОНД КОНРАДА АДЕНАУЕРА  
ПРЕДСТАВНИЦТВО В УКРАЇНІ