

ДОСЯГНЕННЯ КОНСЕНСУСУ МІЖ ВЛАДОЮ І ПОЛІТИЧНОЮ ОПОЗИЦІЄЮ В КОНТЕКСТІ ПРОЦЕСІВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ (ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ)

У дослідженні на основі компаративістського підходу аналізуються рівні консолідації влади та опозиції в країнах ЄС та в Україні. Консенсус між владою і опозицією розглядається як важливий принцип реалізації політики євроінтеграції та необхідна умова для досягнення політичної стабільності та прийняття зовнішньополітичних рішень. Окреслено перспективи встановлення в Україні консенсусної демократії.

Ключові слова: політична опозиція, європейська інтеграція, зовнішня політика, політичний компроміс, партія, політична влада.

В исследовании на основе компаративистского подхода анализируются равные консолидации власти и оппозиции в странах ЕС и в Украине. Консенсус между властью и оппозицией рассматривается как важный принцип реализации политики евроинтеграции и необходимое условие для достижения политической стабильности и принятия внешнеполитических решений. Очерчено перспективы установления в Украине консенсусной демократии.

Ключевые слова: политическая оппозиция, европейская интеграция, внешняя политика, политический компромисс, партия, политическая власть.

The research is based on comparative approach and analyzes consolidation levels of power and opposition in EU countries and Ukraine. The consensus between power and opposition is considered as an important principle of realization of Eurointegration policy and necessary condition for reaching political stability and taking foreign policy decisions. The author outlines perspective of forming consensual democracy in Ukraine

Key words: political opposition, European integration, foreign policy, political compromise, party, political power.

Європейський Союз залишається пріоритетним напрямком зовнішньої політики України. Започаткований ще з 1992 року діалог з ЄС на сьогодні набув інтенсивного та прагматичного характеру, сприяючи істотному зменшенню дистанції між Україною та країнами Центральної Європи. Саме ж входження країни до ЄС згідно рішення Європейської Ради (1993 р.) вимагає відповідності певним критеріям. Одними з таких критеріїв є здатність забезпечити стабільність державних і суспільних інститутів, гарантії демократії, верховенство закону і дотримання прав людини, включаючи захист прав меншості. Про наближення до європейських демократичних стандартів свідчить той факт, що в оприлюдненому в січні 2009 р.

міжнародною організацією Freedom House рейтингу політичної свободи у світі, Україна увійшла в число вільних країн, забезпечивши на 3 бали політичні права і на 2 бали громадянські свободи (найвищий бал – 1, найгірший – 7) [6].

В умовах об'єктивної неможливості отримання Україною найближчим часом статусу повноправного члена ЄС, перспективним залишається набуття нею статусу асоційованого членства. Успішність подальшої євроінтеграційної політики держави визначається багатьма як зовнішньополітичними, так і внутрішньополітичними чинниками. Серед них в першу чергу слід назвати політичну стабільність, яка в значній мірі залежить від вміння політичної влади та опозиції досягати консенсусу при прийнятті

політичних рішень. Це і визначає **актуальність** дослідження.

Об'єкт дослідження – політична опозиція як чинник впливу на зовнішню політику країни.

Предмет дослідження – характер взаємовідносин влади та політичної опозиції в Україні в ході реалізації стратегії євроінтеграції.

Метою статті є окреслення проблеми та визначення перспективи досягнення консенсусу між владою і політичною опозицією в Україні стосовно євроінтеграційної стратегії, використовуючи компаративістський підхід.

Ступінь наукової розробки проблеми. В переважній більшості наукових праць з даної проблематики лише фрагментарно висвітлено питання встановлення консенсусного характеру взаємодії між владою та опозицією в період прийняття колегіальних рішень в країнах Європейського Союзу. Зокрема теоретичні та практичні аспекти проблеми розглянуто в колективній монографії А. Романюка та Ю. Шведа «Партії та електоральна політика» [10].

Також ми спиралися на роботи, в яких досліджено роль опозиційних та провладних партій Польщі в процесі входження країни до ЄС в 2004 р. Це праці А. Шиманського, Т. Годлевського [5; 2]. В дослідженні використані аналітичні звіти польського Центру міжнародних стосунків [1].

Інституційні можливості впливу політичної опозиції на розробку і реалізацію зовнішньої політики України частково розкрито в аналітичних дослідженнях фахівців Центру ім. Разумкова [8]. Проблема зменшення конфліктності у взаємовідносинах між владою та парламентською опозицією присвятила статтю З. Балабаєва [7].

Під політичною опозицією ми розуміємо політичний інститут, який включає в себе сукупність відсторонених від влади партій, організацій, рухів, створений для вираження і захисту альтернативних або протилежних інтересів, які реалізуються в політиці влади. Цей інститут покликаний виражати оціночні відношення і вимоги до політичної влади, всього суспільства або певної його частини. Опозиція, будучи невід'ємним елементом механізму «стримування і противаг» через демократичні інститути здатна впливати на політичний процес, у тому числі – на процес розробки зовнішньої політики та її реалізації. Їй належить конструктивна місія ініціювання дискусії, контролю, виявлення помилок і проблем, домагання корекції урядового курсу, пропонування власних програм.

Слід відзначити, що політична опозиція приховує в собі достатньо сильний потенціал поляризації електорату і в значній мірі впливає на зовнішньополітичні орієнтації населення. За висновками аналітиків Центру ім. Разумкова, громадська думка має виразну регіональну специфіку. Існує вже традиційний «вододіл» між позиціями респондентів Центру та Заходу країни, з одного боку, і Сходу та Півдня – з іншого, стосовно вступу до ЄС [8, с. 37]. Цьому в певній мірі сприяло використання політичною опозицією під час парламентських виборів

2006-2007 рр. проросійської та антинаївської риторики на Півдні та Сході України. Разом з тим, за результатами соціологічних опитувань експертів, проведених в 2006-2008 р. Центром ім. Разумкова, серед рейтингу перешкод інтеграції до ЄС в Україні відмічено протистояння на рівні Президент-Парламент-Уряд (середній бал 3,83 в 2008 р.) [8, с. 35]. Це істотно ускладнило країною виконання Плану дій Україна – ЄС у 2005-2007 рр. Насамперед йдеться про заходи, пов'язані з приведенням українського законодавства у відповідність до європейських стандартів. В ситуації перманентної політичної кризи спостерігалась низька ефективність Верховної Ради України. Чинниками, які негативно впливали на реалізацію взятих Україною зобов'язань в галузі законотворчості, були відкликання чи перенесення термінів розгляду проектів законів або інших нормативних документів через дочасне припинення повноважень Верховної Ради V скликання, зміна уряду після парламентських виборів та формування нової парламентської більшості. В умовах невизначеності політико-правового статусу опозиції, було складно очікувати цілковитої підтримки нею законопроектів стосовно євроінтеграції.

Складність і суперечливість здійснення такої демократичної процедури як формування парламентської коаліції в 2006-2007 рр. призводить до думки, що демократія передбачає не лише рівновагу чи компроміс між різними політичними силами, але і їх часткову інтеграцію. Взагалі в плані наближення до європейських стандартів демократії є досить корисною мірою як поміркована політична боротьба між провладними та опозиційними партіями, так і пошук через них поміркованого компромісу.

Важливим при цьому є визначення напрямів можливої співпраці опозиції і парламентської більшості. В. Весоловський звернув увагу на чотири чинники співпраці, які окреслюють можливість консенсусу партій політичних в демократичній системі:

- по-перше, досягнення згоди щодо визнання основних рис політичної системи;
- по-друге, погодження тих справ, які можуть стати площиною спільної діяльності парламенту і уряду;
- по-третє, узгодження правил взаємної конкуренції і співпраці між політиками;
- по-четверте, взаємне визнання себе як партнерів, легітимізованих до участі у спільних погодженнях і діях [2, с. 468].

Для успішної реалізації євроінтеграційного курсу країни дуже важливо, щоб влада взяла в союзники опозицією та налагодила з нею взаємовигідне співробітництво. Це означало б створення першої ланки в ланцюгу компромісів, з чого і внаслідок чого і виростають демократичні процедури [7, с. 61]. Союзи з опозицією означають виникнення в політичній системі важливих складових демократизації. А це в свою чергу робить перспективнішим і успішним просування України по шляху до європейської інтеграції.

Але в українській політиці жодна з урядових коаліцій так і не зуміла виробити певні засади, які б окреслювали взаємні стосунки між урядовими та опозиційними партіями. Між обома сторонами не було встановлено чітких прозорих правил як взаємної конкуренції, так і співпраці. Політична опозиція, яка має значну підтримку протестного електорату, діє в умовах юридичної невизначеності свого статусу, що звужує інституційні можливості впливу на владу і посилює конфліктність по лінії влада-опозиція. Як наслідок – політичні конфлікти в Україні, які особливо були значимими в 2004, 2006-2007 роках. В такій ситуації складно було очікувати ініціювання чи повної підтримки опозицією законопроектів відносно євроінтеграції. Все це не сприяло створенню сприятливих умов для побудови компромісів, готовність до яких є засадою здорової політичної культури.

Останнім часом в політичному дискурсі стало помітним розуміння такої необхідності. Характерно, що погляди української влади і опозиції на євроінтеграцію істотним чином не відрізняються. Як Президент так і Прем'єр-міністр неодноразово виступали із заявами про незмінність євроінтеграційного курсу, акцентуючи на формулі політичної асоціації і економічної інтеграції. Деклараціями підтверджує цей курс і Верховна Рада України. Так, наприклад, в березні 2007 р. одностайно (399 «за» і жодного «проти») було прийнято Заяву про початок переговорів між Україною та ЄС відносно укладення нового базового договору.

Якщо говорити про політичну опозицію, то її позиції близькі з офіційними. Так під час зустрічі в Брюсселі з Хав'єром Соланою, представником ЄС з питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки, в лютому 2008 р., лідер Партії регіонів В. Янукович заявив, що саме питання інтеграції України в Європейський Союз може об'єднати опозицію і коаліцію [3]. За його словами, питання інтеграції України в ЄС опозиція і коаліція повинні вирішувати спільними зусиллями. «Незважаючи на серйозні розбіжності у внутрішньополітичних питаннях, на думку В. Януковича, в Україні існує консенсус щодо стратегічного курсу на європейську інтеграцію» [3]. Але не дивлячись на задекларовану солідарність, євроінтеграційна перспектива України ще не стала об'єднуючою ідеєю для політиків з різних таборів.

Досвід країн, що вступили до ЄС, переконливо доводить, що влада і опозиція повинні діяти злагоджено та конструктивно. В цьому плані важливо проаналізувати роль опозиційних та провладних партій в Польщі в процесі входження країни до ЄС в 2004 р. Просування по цьому шляху в значній мірі залежало від характеру взаємодії уряду та опозиції. Так з виходом Унії Свободи з урядової коаліції в червні 2000 р. в Польщі утворився уряд меншості. Його підтримували 186 з 460 послів Сейму. Сама ж партія розглядалась як «партія європейська» і гарант європейського курсу уряду Й. Бужка. Більшість польських аналітиків в той час звертало увагу на той факт, що формування

стабільної «проєвропейської» більшості в парламенті сприяло швидшому ухваленню законів необхідних для входження до ЄС. Вихід Унії Свободи з коаліції з Акцією виборчою «Солідарність» можна розглядати як чинник, що ускладнював інтеграцію Польщі до ЄС.

Якою ж була роль опозиції в умовах урядової кризи? За словами представника Акції Виборчої «Солідарність» М. Пляжинського «уряд повинен старатися погоджувати з опозицією те, що є можливе, особливо в питаннях, наприклад, європейських законів» [1, с. 10]. В цей період темпи законодавчого процесу у значній мірі залежали від уміння налагодити співпрацю між урядом та опозицією. В умовах правління урядової меншості виникла необхідність у визначенні ролі опозиції в переговорному процесі з ЄС. Адже без підтримки нею законопроектів ставали проблематичними подальші інтеграційні процеси. Опозиція на той час в основному була представлена Союзом демократичної лівиці. В червні 2000 р. екс-прем'єр Я. Білецький заявив, що створення уряду меншості буде означати послаблення позиції Польщі на переговорах і запропонував розширити польську делегацію на переговорах за рахунок опозиції. Подібною була і позиція Президента О. Квасневського, який вніс пропозицію прийняти спеціальний пакт щодо інтеграції Польщі з Європейським Союзом, який дозволив би участь в переговорах також експертів з опозиції.

Такі підходи викликають певні застереження. З однієї сторони, інтеграція Польщі до ЄС було завданням першочерговим як для влади, так і для опозиції і тимчасовий союз між ними міг би бути виправданий необхідністю реалізації стратегічного курсу. Але з іншої сторони, входження опозиції до представницьких структур, які у значній мірі визначали реалізацію зовнішньополітичного курсу країни з усіма можливими наслідками, позбавляло б її можливості критики урядового курсу та генерування альтернативних рішень. Більше того, в таких умовах опозиція брала на себе разом з урядом політичну відповідальність за реалізацію влади, що переводило б її в категорію провладних і позбавляло опозиційного характеру. Але з наближенням президентської кампанії, а пізніше і парламентських виборів 2001 р. реалізувати наміри опозиції вдалося лише частково. Представників опозиції було включено в ролі спостерігачів в Комітет європейської інтеграції.

Такий приклад є свідченням того, що ідея повернення в Європу ставала в умовах урядової кризи вагомим інтеграційним чинником. Але ми не можемо говорити про цілковиту одностайність польських політиків щодо відповідності входження до ЄС національним інтересам країни. В політикумі не припинялись дискусії щодо місця і ролі Польщі в європейському співтоваристві, про можливі наслідки вступу та їх вплив на подальші відносини з США. Для багатьох партій питанням вступу до ЄС стало чи не основним пунктом програми напередодні парламентських виборів в 2001 р.

Аналізуючи програмні документи партій А. Шиманський виділяє три категорії партій, які вирізняються між собою підходами щодо вступу до ЄС. До першої категорії, так званих євроінтузіастів, зараховував коаліцію «Союз демократичної лівіці» (Унія праці, Унія свободи, Громадянська платформа). В програмах тих трьох угруповань вступ Польщі до ЄС розглядався як великий шанс [5, с. 271].

До другої групи можна віднести поміркованих симпатиків вступу країни до ЄС. Це, насамперед, Право і справедливість, Польська народна партія, Акція виборча «Солідарність» правиці, і з застереженням Самооборона РП. Ставлення цих партій до ЄС можна коротко звести до наступної тези: «Ми є за входження Польщі до Європейського Союзу, але...». Часто в програмах партій підореслювалося, що входження Польщі до ЄС повинно спиратися на чинниках партнерських, які б давали рівну користь для Польщі та ЄС. Певною мірою ці угруповання заявляли про певний консерватизм, що яскраво проявлялося в намаганні зберегти в умовах інтеграції національну ідентичність, культурні та духовні цінності.

В нашому дослідженні особливо важливим є аналіз передвиборчих гасел партій, які очолили в 2001 р. опозицію в Сеймі. Насамперед, це Право і справедливість та Самооборона РП. Так представники Права і справедливості часто підкреслювали потребу керуватися в переговорах щодо входження в ЄС насамперед національними інтересами. При цьому ПiС скептично відносилося до проекту Конституції ЄС, вважаючи, що вона відповідає інтересам Польщі і обмежує її суверенність [4, с. 115]. Лідери Самооборони РП наголошували, що в переговорному процесі поступки не повинні бути лише з польської сторони.

Третім напрямком, який виокремлювався з передвиборчих програм партій був постулат, аби перед референдумом, в якому громадяни мали виразити згоду на ратифікацію умови вступу до Європейського Союзу, було поінформовано населення про позитивні та негативні наслідки членства в ЄС. Відсутність серед впливових польських партій противників євроінтеграції, істотним чином вплинуло на стан громадської думки. В червні 2003 року на референдумі із питання приєднання країни до Європейського Союзу 77,85 % учасників позитивно сприйняли ідею входження до ЄС.

Підсумовуючи сказане відмітимо, що в Польщі ідея вступу до ЄС мала інтегративний характер і була реалізована завдяки досягненню згоди між владою і опозицією щодо стратегії і тактики її практичної реалізації. Залучення кадрового, ідеологічного та організаційного потенціалу опозиції надавало євроінтеграційним процесам більшого динамізму та прогнозованості, сприяючи легітимізації рішень і дій влади.

Перспективною для політичної стабільності та ефективної зовнішньополітичної діяльності країни є досягнення консенсусної демократії, як особливого типу політичної культури, яка змушує політичних діячів домовлятися, шукати ефективних компромісів,

шляхів конструктивного співробітництва зі всіма політичними силами, формуючи при цьому «вирішальну меншість», забезпечивши її активну участь в управлінні суспільством.

Слід відзначити, що європейські спільноти мають значний досвід прийняття колегіальних рішень не шляхом голосування, коли перемагає позиція більшості, а через узгодження позицій і пошук формулювань, сприйнятливих для всіх сторін, що беруть участь в обговоренні питання. Якщо не вдається погодити всі положення загального рішення, то приймаються лише ті з них, які погоджені з кожним учасником дискусії. Так, в Іспанії близько 70 відсотків всіх «основних законів» (конституційно важливих законопроектів, які потребують ухвалення парламентською більшістю) апробовуються за підтримки головної опозиційної партії [9, с. 88].

Принцип консенсусу закладений і у функціонуванні Європейського Союзу, в якому інститути влади слугують не механічному втіленню волі більшості, а реалістичному включенню національних і наднаціональних політичних інститутів в процес прийняття рішень і встановлення між ними конструктивного діалогу. Так, в Європейському Парламенті, як правило, з'являються дві найбільші парламентські групи, які не мають абсолютну більшість. В цій ситуації дві партії вирішують кооперуватися, щоб не допустити блокування діяльності парламенту і тим самим розв'язати сумніви серед інших інституційних партнерів відносно ефективності парламенту в процесі прийняття рішень. Результатом такої самоорганізації конкуренції є збалансована і ефективна робота Парламенту. Консенсусний характер демократії забезпечується завдяки коаліційності органів влади, пропорційному представництву в них груп і меншостей суспільства, високому рівню політичної культури, організованості населення і структурованості його групових інтересів [10, с. 182].

В українській політиці розуміння консенсусу дещо звужене та обмежене і розглядається як форма розв'язання вже наявного політичного конфлікту. Яскравий тому приклад – гострий політичний конфлікт, що виник між опозицією, яку очолював В. Ющенко, і владою за президентства Л. Кучми. Спроба старої еліти втриматися при владі за допомогою політтехнологій і фальсифікації президентських виборів не вдалася. Події т. зв. помаранчевої революції стали, з однієї сторони, демонстрацією європейських цінностей: віри в демократію, готовності відстоювання і захисту політичних прав і свобод. З іншої сторони, показували неготовність і невміння влади досягати консенсусу з опозицією в прийнятті політичних рішень. Лише через посередництво представників Євросоюзу (Х. Солані й президентів країн членів ЄС – В. Адамкуса і А. Квасневського) вдалося розпочати переговорний процес за круглим столом В. Ющенка, Л. Кучми і В. Януковича.

Західна політична культура передбачає застосування принципу консенсусу для погодження різних інтересів та точок зору на всіх етапах прийняття

важливих суспільно-політичних рішень. Цей підхід є досить актуальним для України у зв'язку з необхідністю стабільного і повноцінного функціонування політичних інститутів, налагоджування співробітництва влади з сильною опозицією, яка представляє майже половину українського електорату, забезпечення загального курсу в процесі євроінтеграції. При цьому важливо, щоб представники влади і політичної опозиції при укладенні домовленостей виходили не з вузько прагматичних і корпоративних підходів, а захищали національні інтереси.

Таким чином, успішність реалізації курсу на європейську інтеграцію багато в чому залежить від вміння політиків досягнути конструктивних домовленостей, консолідації влади і опозиції, чіткішого визначення ролі політичної опозиції при прийнятті важливих політичних рішень. Перспективним для країни вбачаємо рух по шляху консенсусної демократії. Стабільне функціонування владних інститутів в цих умовах сприяло б покращенню іміджу України серед держав – членів Європейського Союзу на міжнародній арені та наблизило б її до асоційованого членства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Buras P., Marek A. Harmonizacja polskiego prawa z prawem UE a sytuacja polityczna po powołaniu rządu mniejszościowego (cz.1) / Centrum stosunków międzynarodowych. Raporty i Analizy. – 2000. – Nr 1/00. – 25 s.
2. Godlewski T. Status opozycji parlamentarnej III RP, [w:] Opozycja w systemach demokratycznych i niedemokratycznych / Red. K. Łabędz, M. Mikołajczyk. – Kraków, 2001. – S. 465-471. – www.NEWSru.ua // Україна // 27 лют. 2008 р.
3. Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej / Pod redakcją K. Paszkiewicz. – Wrocław, 2004. – 190 s.
4. Szymański A. Unia Europejska w programach ugrupowań uczestniczących w wyborach parlamentarnych w 2001 r., [w:] Demokracja w III Rzeczypospolitej / Pod red. A. Antoszewskiego. – Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Wrocławskiego, 2002. – S. 268-279. – www.4post.com.ua/politics/121736.html.
5. Балабаєва З.В. Политическая динамика и оппозиция // Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика. Матеріали науково-практичної конференції. – Київ, 1996. – С. 60-61.
6. Європейська інтеграція: позиції експертів // Національна безпека і оборона. – 2008. – № 6. – С. 59-62.
7. Mujica A., Sanchez-Cuenca I. Consensus and Parliamentary Opposition: The Case of Spain // Government and Opposition. – Vol. 41. – Issue 1. – S. 86-93.
8. Романюк А. Шведа Ю. Партії та електоральна політика. – Львів: Астролія, 2005. – 366 с.
9. Спільна заява щодо Угоди про асоціацію ЄС-Україна [Електронний ресурс] / Комітет з питань Європейської інтеграції Верховної Ради України. – Режим доступу: www.comeuroint.rada.gov.ua/komevoint.

Рецензенти: Багмет М.О., д.і.н., професор;
Коваль Г.В., к.політ.н., доцент

© Бусленко В.В., 2010

Стаття надійшла до редколегії 01.03.2010 р.