

Юлія Дмитришин

АНАЛІЗ ПОЛІТИЧНОЇ РЕФОРМИ В ДИСКУРСІ ХУАНА ЛІНЦА

У статті автор застосовує підхід сучасного американського науковця Х. Лінца для аналізу політичної ситуації в Україні після конституційної реформи від 8 грудня 2004 р. Беручи до уваги історичні особливості політичної системи України та необхідність демократизації держави, автор аналізує парламентсько-президентську форму правління як один з найбільш актуальних варіантів функціонування державного механізму України.

The article is dedicated to the analysis of the current political situation in Ukraine and the consequences of the constitutional reform starting from December 8, 2004. The analysis is based on the works of the contemporary American political scientist Juan Linz. The author focuses her attention on the historical back ground of Ukraine and need to democratize the country. For these reasons the author analyses the parliamentary-presidential form of governing and considers it to be one of the most suitable solutions for Ukrainian political system.

Уже майже 20 років різні політичні сили через різні інститути влади намагаються зробити Україну демократичною, правою та стабільною державою. Без сумніву, переломною віхою на шляху демократизації України стала конституційна реформа 2004 р. Дискусії щодо доцільності такої реформи не припинялися протягом 6 років з дня її прийняття. Не одна політична сила використовувала це питання для загравання з виборцями. Кульмінаційний момент настав 4 жовтня 2010 р., коли політична реформа була скасована. В зв'язку з останніми подіями питання розвитку та ефективності політичної системи України постало ще гостріше і потребує особливої уваги.

Аналізуючи таку проблему, автор звертається до праць Хуана Лінца, відомого американського політолога, професора політичних наук у Єльському університеті, а саме – до його робіт «Perils of Presidentialism» (переклад) [1] та «Virtues of Parliamentarism» (переклад) [2]. Автор не лише аналізує кожен з критеріїв оцінювання форми правління (подвійна легітимність, фактор часу, принцип "winner-take-all", стиль президентської політики, гнучкість та стабільність політичної системи), які наводить Х. Лінц, але й розглядає їх в українському контексті.

На основі проведеного дослідження автор доходить висновку, що конституційна реформа та прем'єрсько-президентська форма правління були не лише компромісом конфронтуючих політичних сил, а й потрібними та корисними для України, оскільки вони враховували історичні особливості і водночас сприяли встановленню демократії та консолідації суспільства в Україні.

Розпочнемо аналіз ефективності політичної реформи з критерію подвійної легітимності. Подвійна легітимність полягає у тому, що народ як єдине джерело влади, відповідно до Конституції України, делегує владні повноваження через прямі вибори двом органам держави – Президенту та парламенту. Тому в президентській республіці, як правило, виникають конфлікти через великі претензії президента (зокрема, як голови виконавчої влади) на плебісцитну легітимність. Звісно, конфліктів не уникнути і в прем'єрсько-президентській республіці. Хоча, розглянувши приклад одного з найгучніших конфліктів 2005 р., пов'язаний зі звільненням Міністра зовнішніх справ Б. Тарасюка [3], який увійшов до складу уряду за квотою Президента В. Ющенка,

бачимо, що конфлікт був зумовлений саме зіткненням інтересів різних політичних сил. У нових умовах парламентсько-президентської республіки представники різних гілок влади зіткнулися з необхідністю створення норм законодавства, які регулювали б новий тип відносин між Президентом, парламентом та Прем'єр-міністром і сприяли співпраці між різними політичними силами. Тому, поділяючи точку зору Х.Лінца, вважаємо, що ця конфронтація більшою мірою була зумовлена відсутністю демократичних принципів та чітких механізмів вирішення конфліктів [1].

Проте, незважаючи на наявні проблеми в Україні, належність президента та Прем'єр-міністра до різних політичних сил можна розцінювати і з позитивного боку. Перш за все, це засвідчує реальний плюралізм політичних поглядів у суспільстві. Крім того, залишається можливість взаємного впливу Президента та парламенту (Президент припиняє повноваження Верховної Ради України та призначає позачергові вибори до Верховної Ради України), Президента та Прем'єр-міністра (кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України; міністр оборони України, міністр закордонних справ України призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України; процедура контрастивування)[4].

Ще одна перевага конституційної реформи від 8 грудня 2004 р. пов'язана з введенням пропорційної виборчої системи, починаючи з парламентських виборів 2006 р., що веде до підвищення реальної можливості народу впливати на владу через вибори. Ця система сприяє пропорційному представництву інтересів та врахуванню думки меншості. Яскравим прикладом ефективного функціонування такої виборчої системи є Швейцарія. Проаналізувавши політичну систему Швейцарії, можемо назвати її парламентською республікою з директоріальною демократією, що зумовлено певними особливостями її політичної системи. Перш за все, до цих особливостей належать прямі вибори до обох палат парламенту (пропорційна виборча система сприяє консолідації суспільства (подоланню суперечностей між мовними, національними, релігійними групами) та пропорційному представ-

ництву інтересів (до парламенту традиційно проходять 4 великі партії: Швейцарська Народна партія, Християнсько-демократична, Вільні демократи та Соціал-демократична партія). Далі, відповідно до результатів парламентських виборів, розподіляються місця в уряді (7 міністрів) за пропорцією 2:2:2:1 (перевагою парламентсько-президентської форми правління України є те, що саме парламент, а не президент приймає рішення про припинення повноважень Кабінету Міністрів), зі складу уряду обираються президент Конфедерації та віце-президент[5].

Як наслідок, уряд та президент Швейцарії у своїй політиці втілюють політичну лінію більшості парламенту, передумовою чого є наявність високої партійної дисципліни. У той час народні депутати України, зокрема представники опозиції, вже не раз демонстрували відсутність партійної дисципліни. Як правило, представники політичних сил у своїх дебатах щодо цього питання вдаються до крайнощів: або імперативний мандат, або повна свобода. Проте жоден з цих варіантів не сприяють злагодженому функціонуванню механізму держави.

Як зазначає Х. Лінц, переваги парламентської форми правління полягають ще й в тому, що вона сприяє поступовому виробленню механізмів співпраці. Більше того, у цьому разі спрацьовує конституційний механізм стримувань і противаг та унеможливорюється узурпація влади [2].

Важливим аспектом ефективності здійснення політики є фактор часу. Обмеженість у часі є визначальною у здійсненні політики у президентській республіці, адже саме час обмежує можливості президента та уряду виконати обіцянки, які були дані для того, щоб бути обраними. Обмежені можливості перевиборів зумовлюють поспішні рішення, неефективне використання коштів, а також «високий темп політики» (прагнення реалізувати як можна більше свої програми). Проте дуже часто такі прагнення не ведуть до реальних дій, а обмежуються популізмом. Як зазначає в одному зі своїх інтерв'ю політичний експерт О. Палій, популізм використовують майже всі політичні сили в Україні. Також він стверджує, що «є залежність у дозах цього популізму у різних політичних сил. І дуже часто так виявляється, що у нас ті політичні сили, які засуджували популізм, дуже жорстко виступали проти популізму, насправді на виборах з'ясувалося, що вони є чи не найбільшими

популістами». Цікавий приклад наводить агентство УНІАН, проводячи паралелі між давніми опонентами: Партією регіонів та Блоком Юлії Тимошенко. Так, незважаючи на ідеологічне протистояння, результати порівняння діяльності М. Азарова та Ю. Тимошенко насправді свідчать про те, що і Ю. Тимошенко, і М. Азаров на посаді Прем'єр-міністра проводять дуже схожу економічну політику [6]. Загалом О. Палій доходить висновку, що популізм є шкідливим явищем у політиці, оскільки він підкреслює зневагу політиків до своїх виборців [7].

У парламентській республіці є можливість повторного обрання до парламенту, тому уряд більше націлений на якісне виконання своїх програм, щоб отримати підтримку виборців [1].

Так, відповідно до попередніх змін у Конституції, у разі дострокового припинення повноважень Президента існував чіткий механізм обрання наступника (в Україні у разі дострокового припинення повноважень Президента України виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України) [4].

Як бачимо, фактор часу не є настільки визначальним у парламентській та парламентсько-президентській республіках.

Окрім вищезгаданих аспектів, розглянемо різну роль принципу «winner-take-all» у президентській та парламентській республіках. У президентській республіці, якою була Україна до 8 грудня 2004 р., справді діяв принцип «переможець забирає все». Політичні сили, які програли вибори, найчастіше залишалися пасивними аж до наступних виборів, оскільки не було реальних можливостей впливу і активізувалися виключно перед виборами. За нової форми правління ситуація змінилася, залишилася посада Президента, проте із значно вужчими повноваженнями, але й з'явився сильний Прем'єр-міністр – кандидат від більшості в парламенті. Політичним силам доводиться рахуватися один з одним, навіть з малими партіями, адже у парламенті виникає необхідність формування урядової коаліції [1] (так, у 2006 р. спікером парламенту став лідер Соціалістичної партії, яка набрала 13,95% голосів, а не представник Партії регіонів(32,14) чи БЮТ (22,29)) [8].

Крім того, до конституційної реформи від 8 грудня 2004 р. Президент України мав право припинити повнова-

ження Прем'єр-міністра України та прийняти рішення про його відставку (що вела до відставки усього Кабінету). У парламентсько-президентській республіці право на оголошення вотуму недовіри було передано Верховній Раді України, що є колегіальним представницьким органом. Як бачимо, проблема, пов'язана з тим, що «переможець забирає все», не так гостро стоїть у парламентсько-президентській республіці.

Поряд з принципом «winner-take-all» важливо проаналізувати «стиль президентської політики. Як стверджує Хуан Лінц, президентська форма правління сприяє персоналізації влади, адже Президент є і символом держави, і уособленням державної влади в цілому, і при цьому має виконувати свої конституційні обов'язки. Також Президент, з одного боку, глава держави і представник всього народу, а з іншого – репрезентує певну політичну силу [1]. Всі ці фактори часто приводять до конфлікту інтересів, зобов'язань, популізму, цькування політичних опонентів та виникнення протиріч всередині сили, яку представляє Президент.

Крім того, президентська система сприяє не лише персоналізації влади Президента (аж до виникнення своєрідного культу Президента), а й персоналізації влади загалом. Для прикладу візьмемо політичні партії України 1991–2006 рр. На кінець 2006 р. їх нараховувалося близько 130 [8]. Проте партій, які займали чи хоча б асоціювалися у виборців з чіткою ідеологічною позицією, надзвичайно мало (як приклад можна навести хіба що Соціалістичну партію). Інші – це партії «однієї людини» – лідера, а про решту членів майже нічого не відомо ("Віче" (І. Богословська), Народно-демократична партія (Н. Супрун), [Прогресивна соціалістична партія України](#) (Н. Вітренко), Партія захисників Вітчизни (Ю. Кармазін)). Проте з переходом до пропорційної виборчої системи і відміною мажоритарних округів формування складу виборчих списків партій виходить на перший план. Хоча особливого прогресу у цьому напрямі за 5 років існування політичної реформи не було досягнуто (адже в Україні досі діє пропорційна система з жорсткими виборчими списками), проте все більше уваги приділялося списку кандидатів. Зокрема, виборча кампанія багатьох сил (Європейська партія М. Катеринчука) була побудована на презентації першої п'ятірки, а деякі (Народна самооборона В. Луценка) презентували навіть першу сотню [9].

Звісно, проблема персоналізації влади залишається і в парламентській республіці, проте прем'єрсько-президентська система дає можливість виразніше диференціювати ролі Президента та Прем'єр-міністра [1]. Президент залишається символом держави та гарантом Конституції, а Прем'єр-міністр є головою виконавчої влади, і очікування, які покладаються на нього, значно відрізняються від тих, які покладаються на Президента, і полягають в основному у здійсненні ефективної політики та розвитку держави.

Порівнюючи особливості президентської та парламентської системи, можна погодитися з Х. Лінцом, який стверджує, що парламентська форма правління сприяє встановленню гнучкої та стабільної політичної системи, адже в парламентській республіці процеси переорієнтації сил можуть відбуватися між виборами. Крім того, вона є більш прогнозованою (у разі неможливості виконання обов'язків Прем'єр-міністром можна обрати нового, а не проводити додаткові президентські вибори – що допоможе уникнути політичної кризи. Більше того, коаліції партій у парламенті характеризуються тривалістю, стійкістю та високим рівнем партійної дисципліни (яскравим прикладом є партії у парламенті Великобританії).

Підтвердженням цих тверджень були події 2006–2007 рр. в Україні:

- багатопартійна система з пропорційним представництвом дала змогу сформувати широку коаліцію (Партія регіонів+КПУ+СПУ) і таким чином уникнути деяких наслідків «гри з нульовою сумою» [1];
- були зроблені перші кроки для встановлення механізму «стримувань і противаг» (Президент, Кабінет Міністрів, Верховна Рада);
- Прем'єр-міністром був обраний досвідчений політик, який входив до складу попередніх урядів (сучасний Прем'єр-міністр уже обіймав цю посаду за Президента Л. Кучми);
- Президент залишався нейтральним і мав змогу діяти як посередник між різними політичними силами (відомі слова В. Ющенка: «Я – Президент всієї України»);
- проблеми намагалися вирішувати шляхом перемовин та укладання угод, а не «другим майданом» (круглі столи з Президентом, підписання коаліційної угоди, Універсалу національної єдності).

Підсумовуючи, зазначимо, що вибираючи оптимальну форму правління для України, необхідно враховувати різноманітні фактори. Перш за все, слід пам'ятати про історичні та культурні особливості України. Ще з часів Київської Русі на території України існували держави з сильною одноособною владою (князь, гетьман, президент), тому, вибираючи оптимальну форму правління, не варто схилитися виключно до парламентської і ліквідувати інститут президентства. Він має бути збереженим, однак у разі парламентсько-президентської республіки президентські вибори не призводять до поляризації суспільства (як у президентській республіці, наприклад, в Україні на виборах 2004 р.), оскільки Президент матиме менше повноважень, але залишатиметься символом держави.

Відштовхуючись від історичного ґрунту, слід пам'ятати про необхідність демократизації держави. Беручи до уваги попередній аналіз політичної ситуації в Україні після політичної реформи, можна зробити висновок, що перехід до нової форми правління був справді позитивним, хоча існувала певна нестабільність та невизначеність у суспільстві. В основному вони були пов'язані з прогалинами у законодавстві (відсутністю чіткого механізму вирішення конфліктів, закону про опозицію), політизованістю багатьох сфер життя громадян, недостатньо високим рівнем політичної культури та поінформованості населення. Тому тільки активна співпраця всіх гілок влади відповідно до демократичних принципів допоможуть з часом врегулювати ситуацію та уникнути кризи.

Отже, оптимальною формою правління для України є прем'єрсько-президентська республіка, оскільки вона враховує історичні особливості і водночас сприяє встановленню демократії та консолідації суспільства.

1. Linz, Juan J. 'The perils of presidentialism', *Journal of Democracy*, Vol.1, No.1 (1990), pp.51-69 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www1.american.edu/>

2. Linz, Juan J. 'The virtues of parliamentarism', *Journal of Democracy*, Vol.1, No.4 (1990), pp. 84-91// [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www1.american.edu/>

3. Драч М. Б. Тарасюк: «У мене є свої методи, як добиватися виконання Конституції і закону» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org>

4. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>

5. О. Петришин. Пропорційна виборча система: історичний досвід запровадження. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua/visnyk>

6. Азаров йде дорогою Тимошенко? (рейтинг рішень нової влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/>

7. Кузнецова І. Популізм в українській політиці [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org>

8. Партії та виборчі блоки партій у виборчому процесі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cvk.gov.ua>

9. Наш Союз – Наша Самооборона. Перша сотня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sensor.net.ua>