

## ПОЛІТИЧНИЙ КОНСЕНСУС ТА ПРАКТИКИ ЙОГО ВТІЛЕННЯ

Політичний та парламентський консенсус гранично необхідний насамперед з огляду на проголошений курс демократизації українського суспільства та побудови правової держави. Сучасна демократія передбачає політичний плюралізм, а останній, у свою чергу, потребує певного нормативно-правового регулювання. Боротьба інтересів та обумовлена її перебігом політична конкуренція мають відбуватися у певних процедурних рамках, на підставі визнання легальних «правил гри» і пом'якшуватися загальнонаціональним базовим консенсусом із засадничих питань суспільного буття. Якщо ці умови не виконуються, то демократичний плюралізм стає джерелом конфліктності, дестабілізації та авторитаристських ризиків.

**Ключові слова:** політичний консенсус, парламентський консенсус, демократія, парламентаризм, парламент, коаліція.

**Мета:** дослідити умови формування політичного, парламентського консенсусу та його практичне втілення в умовах сучасної демократії.

У демократичних державах принцип консенсусу передбачає погодження по-перше, кінцевих цілей розвитку (свобода, рівність, добробут тощо); по-друге, т. зв. «правил гри» (процедур волевиявлення та врядування); по-третє, конкретного уряду й політичного курсу. Відповідно до цього сучасна політологія розрізняє *три рівні консенсусу*:

1. *Базовий або основний консенсус* (на рівні цілого суспільства). Передбачається однорідна політична культура, в якій будуть закладені основні базові цінності суспільства. Інакше в суспільстві домінує фрагментована, різнорідна політична культура, що роз'єднує людей і, таким чином, загрожує демократії.

2. *Процедурний або конституційний*, який встановлює згадувані «правила гри», наприклад виборчий процес. Процедурні правила фіксуються в конституціях, нормах, законах, які регулюють застосування владних повноважень. В основі цих правил – порядок реалізації консенсусу. Процедурний консенсус є неодмінною умовою демократії. Базовий консенсус може бути цільовим результатом процедурного.

3. «*Теперішній*» — згода з питань тактики даних партій, які входять до парламенту і їх конкретного політичного курсу. Головні суб'єкти цього рівня — коаліція й опозиція. Оптимальна форма — відносини між суб'єктами шляхом дискусії [1, с. 164]. Очевидно саме на цьому, максимально персоналізованому рівні консенсусу, особливого значення набуває власне спроможність політичних суб'єктів до конструктивного діалогу (у т.ч. міжособистісного). На перший план виходить комунікативна складова консенсусних процесів.

Отже, у найзагальнішому плані принцип консенсусу передбачає наявність єдності у поглядах двох чи більшої кількості суб'єктів щодо ключових питань соціального порядку (а саме — системи цінностей та норм), що виявляється насамперед в єдності дій [2, с. 145]. З цього визначення стає зрозуміло, якої засадничої значущості набуває феномен парламентського консенсусу для практичної діяльності й власне буття людини як суспільної істоти. Тому проблема консенсусу завжди була предметом найприскіпливішої уваги гуманітарних дисциплін, і зокрема політичної філософії та політології.

Наслідком цих досліджень і стала *поява сучасного політико-правового тлумачення принципу консенсусу* — методу, способу, форми, процедури відпрацювання і прийняття колегіальних рішень шляхом узгодження позицій сторін, досягнення погодженості думок, віднайдення прийнятних для усіх формулювань. При цьому зазвичай передбачається вихід на такий рівень одностайності, коли у жодного з учасників обговорення не залишається принципових заперечень щодо підсумкового вердикту [3, с. 103].

Політична наука на підставі концептуальних досліджень Вебера, Даррендорфа, Амтупца, Алмонда дозволяє виокремити такі вимоги до *формування політичного, парламентського консенсусу*: принципова рівність та суб'єктність учасників; діалогічність обговорення предмета узгодження; свідомий характер дискурсу, відсутність маніпуляції; раціональність; динамізм, перманентна підтверджуваність консенсусних домовленостей; відкритість, максимальна публічність; багаторівневість і взаємозв'язок рівнів.

Однак досягнення нової якості згоди у парламенті закономірно вимагає вдосконалення, а відтак і помітного ускладнення відповідних консенсусних механізмів. Тому велике значення надається формально-процедурному (регламенту парламенту) аспектові узгодження інтересів, що викликає необхідність розглянути варіанти практичного втілення принципу консенсусу в умовах сучасної демократії.

Важливу роль для підтримання *консенсусної моделі культури парламентської діяльності* відіграє також розподіл влади між урядом

та парламентом, який стає можливим завдяки наявності третього реального суб'єкта управління — інституту глави держави. У полісегментних суспільствах він не тільки виконує функцію символу національної єдності, але й унеможливорює монополізацію владних повноважень урядом, що є вкрай небажаною перспективою для плюральних спільнот. А. Лейпхарт зазначає, що, наприклад, у тій же Австрії, Бельгії та Нідерландах інститут глави держави (монархія або президентство) стимулює розвиток парламентського контролю за урядом і взагалі сприяє налагодженню дієвого взаємозв'язку між представницькими та виконавчими органами. Загалом, виходячи з другого та сьомого принципів консенсусної демократії, значущою в умовах гетерогенності слід вважати не форму правління, а жорстку конституційну фіксацію розподілу управлінських обов'язків. Оскільки саме розподіл влади і федералізм зменшують ізолюваність опозиції й пом'якшують дух суперництва у боротьбі між нею та урядом [4, с. 70].

Повертаючись до принципу великої коаліції, необхідно розглянути також його значення у процесах демократичної трансформації політичних режимів, і тут цікавим і повчальним видається досвід постфранкістської Іспанії. Після смерті диктатора Франко у 1975 р. в країні зберігся потужний блок колишньої старорежимної бюрократії, реакційних військових та церковних кіл, що являв собою помітну небезпеку для тоді ще досить хистких демократичних структур. Картина соціально-політичної напруженості доповнювалася вибухом регіонального (особливо у Країні Басків), ультраправого та лівого тероризму. Ситуацію дестабілізувала також економічна криза, показниками якої були бурхливе зростання інфляції й безробіття, дефіцит торговельного балансу та надто висока зовнішня заборгованість. У цій ситуації в жовтні 1977 р. однопартійний правоцентристський уряд Союзу демократичного центру (СДЦ), що не мав парламентської більшості, пішов на укладання домовленості з усіма репрезентованими у законодавчому органі партіями. «Пакт Монклоа» містив програму економічних та політичних заходів, необхідних для завершення перехідного етапу. В своїх тогочасних виступах лідер СДЦ Адольфо Суарес зазначав, що політика широкого міжпартійного співробітництва має тимчасовий характер і, розпочавшись після всезагальних виборів, завершиться прийняттям конституції. Проте всупереч своєму ситуативному характеру угода практично відразу позитивно вплинула на політичне середовище. У низці партій сталося розмежування: на авансцену вийшли політики та фракції, які стояли на позиціях здорового глузду. «Непримирених» же було відсунуто на другий план [5, с. 58–61].

Будучи, по суті, втіленням принципу широкої коаліції у річизні стратегії національного примирення, «пакт Монклоа» створив насамперед сприятливий морально-психологічний клімат для подальших демократичних перетворень. Консолідована політична воля уряду та парламентських партій дала змогу застосувати у конституційному процесі техніку консенсусу, її елементами, зокрема, стали: ведення переговорів представниками всіх груп, зацікавлених даним питанням, при тому, що склад учасників змінювався залежно від його характеру; обмежена кількість учасників групи, де розроблявся проект рішення, що прискорювало досягнення консенсусу; закритість, конфіденційність переговорів, завдяки чому партійне керівництво відгороджувалося від тиску загалу і легше йшло на поступки (певна незалежність політичних лідерів від волі мас, компромісність їхніх позицій у цьому випадку була тільки на користь). У результаті додержання політичними елітами іспанського суспільства консенсусних процедур новий Основний закон країни не відображав інтереси якоїсь із соціальних груп чи політичних партій, а спирався на згоду абсолютної їх більшості [5, с. 62–64].

Наслідком міжпартійної співпраці стало також загальне зменшення конфліктності у суспільстві, деяке розмивання традиційної межі між лівими та правими силами. Перші перестали сприйматися як адепти революційного насильства, а другі — як уособлення реакції. Показово, що після припинення чинності пакту зберігся міцніший базовий рівень консенсусу, основу якого становили спільні цінності та ідеї, які було визнано пріоритетними порівняно із груповими інтересами. Зокрема, такі категорії як «демократія», «розвиток», «входження до Європи» поділялися більшістю населення і виконували функцію суспільної інтеграції. Позиція численних соціальних груп визначалася готовністю до змін «у рамках можливого» та неприйняттям екстремізму.

Отже, демократична модель культури парламентської діяльності вкрай важлива для коаліційного парламенту, налагодження консенсусного діалогу не лише між ідейно-політичними, але й між етнічними сегментами суспільства. Як хрестоматійний тут можна навести канадський досвід. Незважаючи на те, що політична система Канади сформувалася під впливом британської традиції, а отже, формально не передбачає необмеженої коаліційності управління, наявність істотних елементів співсоціумного консенсусу у цій країні очевидна. Цьому сприяло розмежування населення на два чітко окреслені сегменти — франко-католицький та англо-протестантський. Цікаво, що спочатку розвиток співсоціумності забезпечувався тут за допомогою деяких типово вестмінстерських механізмів. Так, після утвердження у 1848 р. принципу

відповідальності уряду перед парламентом у Канаді склалася неофіційна (тобто цілковито відповідна британським канонам «неписаності») система дублювання функцій прем'єра та міністрів кабінету з метою забезпечення абсолютної рівності обох національних груп. Зараз характер великої коаліції мають такі спільні органи англо- та франкомовних провінцій, як Рада міністрів освіти, федерально-провінційні конференції, численні федеральні правління, ради, комісії, побудовані на засадах представництва суб'єктів федерації, а також зустрічі й консультації їх вищих посадовців. На загальнодержавному рівні широка коаліційність виявляється, зокрема, у ротатії представників обох сегментів при призначенні генерал-губернатора, спікера Палати громад та головного судді Верховного суду. Своєрідною великою коаліцією провідних канадських етноспільнот є й одна з двох основних політичних партій країни — Ліберальна. Оскільки вона користується популярністю як серед англосовних, так і серед франкомовних канадців, то сформовані нею кабінети являють об'єднання цих сегментів, де застосовується ротатійний принцип обрання прем'єр-міністра. В той же час підтримувана майже виключно англосовними громадянами Консервативна партія не є консолідуючою силою, а її уряди часто не спроможні оцінити важливість політичного врегулювання на рівні еліт [6, с. 318–321].

Однак попри те, що наявність історичних традицій політичного врегулювання на рівні еліт дійсно полегшує практичну реалізацію демократичного принципу парламентської діяльності в політичному житті, надмірна апологія міжелітної згоди нині навряд чи є виправданою. Слід пам'ятати, що у сучасному світі консенсус — справа не тільки, а, можливо, й не стільки верхівки суспільства.

Невідворотність послаблення «елітарності» консенсусних процедур красномовно засвідчують, з-поміж іншого, новітні тенденції у політичному житті *Латинської Америки*. Саме тут розширення рамок «формальної демократії» шляхом побудови «демократії участі» все частіше розглядається як єдина запорука стабільності інститутів парламентаризму і народовладдя та попередження авторитаризму. «Демократія участі» передбачає насамперед найактивніший вплив громадськості на прийняття політичних рішень. Утвердження в суспільстві принципу солідарності, коли кожен громадянин вважає себе відповідальним за долю кожного члена цього суспільства й солідаризується з його вимогами — саме така умова проголошується тут вирішальною для досягнення демократичної гуманізації життя.

У зв'язку з цим пошук дійсно загальнонаціональних механізмів втілення принципу консенсусу є — й у такому значенні розглядається в

Латинській Америці — одним із найважливіших чинників незворотності демократичних перетворень. Діалог з основними соціальними та політичними силами з метою досягнення згоди, з'ясування засобів контролювання кризових ситуацій є складовою стратегії зміцнення інститутів демократії. Досвід латиноамериканських держав свідчить про те, що оволодіння кризовою ситуацією, управління нею та протидія авторитарному реваншу неможливі без згоди усіх прошарків і сегментів суспільства у справі вироблення такого нового проекту національного розвитку, який поєднував би у собі потреби модернізації та посилення ефективності економіки з життєвою необхідністю зміцнення інституцій народовладдя.

Таким чином, можна дійти висновку, що загальнонаціональний проект перетворення політичної системи повинен включати у себе чітке бачення нової природи майбутнього суспільства, його політичних та економічних контурів, консенсус з основних параметрів розвитку — і тоді він становитиме органічний елемент курсу на демократичну стабільність.

Для конкретнішого розуміння становлення консенсусного демократичного типу культури парламентської діяльності слід проаналізувати процедуру виборів та виборчу систему як чинники розвитку політичного життя суспільства. Дві основні системи демократичних виборів: *мажоритарна та пропорційна*. Стосовно пропорційної системи виборів, то однією з найбільш послідовних пропорційних систем у світі вважається ізраїльська.

Зокрема, в Ізраїлі завдяки низькому порогові представництва (1 %) до парламенту мають шанс потрапити і, таким чином, «бути почутими» навіть найменші партії. До того ж ізраїльська партійна система повноцінно відображає плюральну структуру свого суспільства. Дослідник ізраїльської політичної системи К. Палтієл у зв'язку з цим зазначає: «і окремо, й у складі блоків ізраїльські партії є верхівками системи колективних та кооперативних сільськогосподарських поселень, підприємств та їхніх профспілок, промислових, збугових, споживацьких, транспортних та ремісничих кооперативів, житлових та комерційних компаній; організацій у галузі охорони здоров'я, соціального забезпечення, дозвілля та спорту, колективів редакцій газет, тижневиків, журналів, працівників книжкових видавництв, професійних, освітніх, ідеологічних та релігійних об'єднань, представників жіночих та молодіжних рухів» [6, с. 560–579; 7; 1].

Загалом, пропорційність на основі багатопартійності як механізм формування органів законодавчої (а часто і виконавчої)

влади впевнено здобуває собі визнання серед гетерогенних, щойно народжених демократій. Його застосування порівняно просте у державах із парламентським врядуванням, натомість президентські республіки вимагають істотного ускладнення консенсусного процесу. Значущість інституту президентства для підтримання узгодженого балансу гілок влади, про що вже йшлося вище, аж ніяк не знімає з порядку денного ймовірних загроз.

Принцип пропорційності як нейтральний та неупереджений спосіб розподілу виносить із процесу ухвалення рішень багато проблем, потенційно здатних розколоти коаліцію, й тим самим полегшує тягар співсоціумного врядування. Ще важливіша функція пропорційності пов'язана безпосередньо із процесом прийняття рішень. Адже всі групи справляють на вироблення рішення вплив, прямо пропорційний їхній чисельності. З цієї точки зору принцип пропорційності й пов'язано з правилами великої коаліції. Пропорційного розподілу політичного впливу можна домогтися тільки в тому випадку, коли кожне рішення узгоджується за участі всіх груп. Одночасно ідея пропорційності суттєво уточнює концепцію великої коаліції: усі значущі сегменти повинні бути не лише представлені в органах, що ухвалюють рішення, а представлені пропорційно. Приміром, вище згадувана «магічна формула» швейцарської Федеральної ради — це формула пропорційна. В Австрії ж коаліційні кабінети завжди утворювалися таким чином, щоб у них якнайточніше відбивалися електоральні здобутки обох партнерів за коаліцією [6, с. 291].

Ще одним важливим принципом демократичної моделі культури парламентської діяльності є право взаємного *вето*. Його застосування найтіснішим чином пов'язане із великою коаліцією та пропорційністю й особливо сприяє реалізації останньої. А. Лейпхарт навіть означає взаємне *вето* як своєрідне «негативне» врядування меншості [8, с. 72]. Граничне збільшення впливу малих сегментів через надання їм рівноцінного більшості права *вето* дослідник розглядає як необхідну компенсацію за можливі порушення їхнього статусу у рамках великої коаліції. Хоча участь у ній і дає змогу меншинам максимально енергійно відстоювати власну позицію перед партнерами, все ж за умови звичайного голосування більший сегмент завжди матиме спокусу провести свою односторонню точку зору. Якщо ухвалені подібним чином рішення торкатимуться життєво важливих інтересів меншості, то вона не визначає поразки, і тоді співпраця між елітами буде під загрозою.

Тому до принципу великої коаліції слід додати також право меншості на *вето*; тільки таке *вето* гарантуватиме кожному сегментові цілковиту політичну безпеку. Проте *вето* меншості

також містить у собі неабияку небезпеку, адже здатне так само ускладнювати діяльність широкої коаліції, як і нехтування волею меншин. Втім, ця небезпека не є абсолютною. Насамперед тому, що вето має взаємний характер, усі складові групи меншості мають це право і можуть ним скористатися. Малоімовірно, що вето буде застосовуватися меншістю надто часто, оскільки це може завдати шкоди її власним інтересам. По-друге, факт того, що таке право повсякчас наявне в арсеналі доступних засобів, дає меншості почуття впевненості, знижує шанси практичного застосування цього процедурного «гальма».

Яскравий взірець взаємозв'язку вето та принципу пропорційності маємо в політичній практиці того ж Ізраїлю. Тут це право являє собою важливий інструмент у руках ортодоксально-їудаїстського сегмента при вирішенні питань, що торкаються такої проблемної теми, як роль релігії в державі. Саме завдяки використанню вето релігійній меншості вдається блокувати будь-які серйозні зміни у системі дотованої з бюджету релігійної освіти, а також зберігати певний контроль за галуззю цивільного права. Загалом релігійна проблема нейтралізується значними поступками на користь ортодоксів. Однак слід враховувати й реальну політичну значущість їудаїстського табору, яка насправді є вищою, ніж про це дозволяє думати його парламентське представництво. Загально визнано, що головні елементи програм релігійних партій поділяються ширшими, ніж їхній безпосередній електорат, суспільними колами. Таким чином, право вето в Ізраїлі є засобом забезпечення пропорційності [6, с. 560–572].

Однак незважаючи на всі окреслені проблеми, значна частина сучасних дослідників наполегливо обґрунтовує безальтернативність консенсусної моделі культури парламентської діяльності для біта полісегментних суспільств. Адже за всіх своїх вад лише співсоціумність може дати неоднорідним спільнотам шанс на побудову життєздатної та ефективної демократії. Більше того, навіть гомогенні країни в часи політичних випробувань мусили вдаватися до консенсусного правління, наприклад, формуючи уряди «великої коаліції», як це було у Великій Британії та Швеції періоду Другої світової війни.

У разі ж коли консенсусна схема не спрацьовує, можливе цілковите державно-політичне розмежування сегментів. Взагалі, існує три способи вирішення політичних проблем у плюральному суспільстві, котрі не ставлять демократію під загрозу: перший — усунути або істотно знизити неоднорідність



суспільства шляхом асиміляції, проте це метод із низькою ймовірністю успіху, особливо у короткостроковій перспективі; другий — співсоціумне вирішення, що дозволяє створити стабільну демократію, використовуючи існуючий поділ суспільства. У випадку якщо другий спосіб не має практичних шансів на успіх або він був застосований і завершився невдало, єдиною альтернативою, що залишається, є третій спосіб – зменшити неоднорідність суспільства шляхом розподілу країни на дві чи більше відносно однорідних держави. Відповідно, надалі політичне узгодження та будь-які інші відносини між суверенними моносегментними утвореннями мають здійснюватися на рівні суб'єктів міжнародного права.

За великим рахунком сама *співсоціумна модель* є проміжною між унітарною британською моделлю та моделлю міждержавних відносин: останню вона нагадує особливо такими рисами, як взаємне вето і свобода дій учасників. Такий висновок є тим більш закономірним позаяк сама сукупність держав світового співтовариства являє собою не що інше, як своєрідну плюральну надспільноту.

Отже, в сучасних демократіях до класичних форм парламентської діяльності додалися й нові форми міжпарламентської взаємодії, парламентаризму наддержавного рівня, покликані підтримувати механізми представництва суспільних інтересів, а значить і всю демократичну систему на глобальному рівні, протистояти економічним і політичним формам міждержавного правління й управління, погоджувати суспільні інтереси на глобальному рівні.

## Література

1. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн : Навч. посіб. / В. В. Лісничий. — 2-е вид., виправл. — К. : «Професіонал», 2004. — 560 с.
2. Бортников В. І. Політична участь і демократія: українські реалії : Монографія / В. І. Бортников. — Луцьк : РВВ Вежа Волинськ. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. — 524 с.
3. Вознюк П. Ф. Консенсус як принцип сучасної демократії : дис...канд. політ. наук : спец. 23.00.01 «Історія політичної науки» / Петро Федотович Вознюк. — К., 2004. — 173 с.
4. Романюк А. Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи : Монографія / А. Романюк — Львів : Видавничий центр ЛНУ ім. І.Франка, 2007. — 391 с.
5. Хенкин С. М. Испания после диктатуры. Социально-политические проблемы перехода к демократии. — М., 1993. — 127 с.

6. Порівняльна політика. Основні політичні системи сучасного світу / За заг. ред. В. Бакірова, М. Сазонова. — Харків : ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2008. — 576 с.
7. Лилльберн Дж. Соглашение свободного народа Англии // История политических и правовых учений : Хрестоматия для юридических вузов и факультетов. — ст. и общ. ред. проф., д-р ист. наук Г. Г. Демиденко. — Харьков : Факт, 1999. — 1080 с.
8. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование / Б. И. Макаренко ; [пер. с англ.]. — М. : Аспект Пресс, 1997. — 287 с.

*Политический и парламентский консенсус предельно необходим в первую очередь учитывая провозглашенный курс демократизации украинского общества и построения правового государства. Современная демократия предусматривает политический плюрализм, а последний, в свою очередь, нуждается в определенном нормативно-правовом регулировании. Борьба интересов и обусловленная ее ходом политическая конкуренция должны происходить в определенных процедурных рамках, на основании признания легальных «правил игры» и смягчаться общенациональным базовым консенсусом из основополагающих вопросов общественного существования. Если эти условия не выполняются, то демократический плюрализм становится источником конфликтности, дестабилизации и авторитаристских рисков.*

**Ключевые слова:** политический консенсус, парламентский консенсус, демократия, парламентаризм, парламент, коалиция.

*A political and parliamentary consensus is maximum needed above all things taking into account the proclaimed course of democratization of Ukrainian society and construction of the legal state. Modern democracy foresees political pluralism, and last, in same queue, needs certain normative-legal adjusting. Fight of interests and a political competition is conditioned its motion must take place in certain procedural scopes, on the basis of confession of legal "rules of game" and softened a national base consensus from the fundamental questions of public existence. If these terms are not executed, democratic pluralism becomes the source of conflict, destabilization and avtoritarists'kikh risks.*

**Key words:** political consensus, parliamentary consensus, democracy, parliamentarizm, parliament, coalition.

**Климкова Ірина Ігорівна** — професор кафедри політології Інституту міжнародних відносин та лінгвістики ім. Аверроеса МАУП, кандидат політичних наук.

*Рецензент: проф. Чемиш О. О.*