

Урядова стабільність: дослідження крізь призму виборчих циклів¹

Віталій Литвин

Вже звичним стало концептуальне бачення факторів, які впливають на черговість, позачерговість та необхідність проведення виборів. Це в основному елементи економічної доцільності, програмної насиченості, курсу подальшого розвитку країни і в будь-якому випадку конституційні передумови. Проте не варта лімітувати значення такої детермінанти як урядова стабільність. Ми в даній науковій статті спробуємо виокремити дане питання із загальноприйнятого контексту та подати його в ракурсі своєрідного відношення до парламентських виборів.

Закінчення виборів та офіційне оприлюднення їх результатів, в умовах пропорційної системи та коаліційного принципу формування парламентської більшості, несуть в собі елемент запуску процесу по формуванню нового уряду, а це з точки зору конституційного права та порівняльної політології служить індикатором початку нового відліку. В даній роботі ми спробуємо показати, яким чином вибори в рамках порогів урядової тривалості наштовхуються на детермінанти самої стабільності.

Під *урядовою стабільністю* ми розуміємо стан функціонування уряду, при якому урядові міністерства в змозі функціонувати і досягати мету, яку вони ставлять, знаходячи розв'язання проблем і питань, генерованих соціальними, економічними і політичними акторами. В нашому випадку необхідно виокремити конкретні індикатори, які дотикаються одночасно і до стабільності урядових кабінетів, і до виборчого циклу. Серед основних посилянь на урядову стабільність виокремлюємо наступні: здатність уряду до самозбереження в умовах, що загрожують його існуванню (серед умов, які загрожують його існуванню, - закінчення каденції парламенту, дострокові вибори) [1], прояв якостей адміністраторів щодо ефективного управління (в контексті необхідності за певних умов дострокових виборів парламенту) [12].

Особливістю об'єданого контексту урядової стабільності та виборчих циклів є використання лише інституційного підходу. За умов чергових парламентських виборів ми взагалі можемо відкидати дію цього фактора. Проте весь процес, пов'язаний із достроковими виборами парламенту, можна сумувати як наслідок зміни характеру інституційного спілкування, що пояснюється оновленням формальних норм і процедур, а також неформальних правил гри. Цей процес постає перед нами як співвідношення рівнів інституціоналізації та оптимізації рівнів організації. Річ в тому, що урядова стабільність часто наповнюється тенденцією розміщення в ситуації «програшу» по відношенні до розвитку інституційної та контекстуальної складової (громадської участі та мобілізації).

¹ Представлено на міжрегіональній науково-практичній конференції "Регіональний вимір політичного процесу в Україні у 2007 році", Львів, 10 листопада 2007 р.

Пропонуючи таку схему, прагнемо довести її дієвість на конкретному прикладі. Для обґрунтування ідеї беремо уряд Віктора Януковича (2006-2007 рр.) і підставляємо його під схему інституційних змін. Отримуємо досить чітку площину розуміння невідповідності: рівень ефективності та ступінь розвитку не співмірні тенденціям та вимогам зміни інституційного середовища. Це спостерігається по наступних індикаторах: «адаптивність – ригідність»; «комплексність – простота»; «автономність – субординованість» та «інтегративність – роз'єднаність». Це дозволяє оцінити характер і вектор змін функціонування та ефективності уряду з від'ємним показником. [5]

Ми не вважаємо за необхідне говорити про причини дострокових виборів, навіть якщо мова йде про Україну в 2007 році. Варта лише завжди резюмувати всі події, які стосуються урядової стабільності та виборів, із індикаторами ефективності та коаліційності (у випадку України). Формально ситуацію в Україні можна назвати зміною інституційних складових політичного процесу, хоча прослідковується й досить багато неформальних процедур та правил. В даному випадку слід опиратись на правило, що урядова стабільність виражає стан політичної динаміки, при якому досягнута тимчасова рівновага сил основних політичних акторів, дотичних до діяльності уряду. В випадку порушення балансу назриває ескалація політичного, а згодом скоріш за все і юридичного конфлікту, що служить спусковим механізмом порушення інституційних передумов (в нашому випадку – позачергові вибори).

Урядова стабільність дотикається до виборів по декількох гранях. Мова йде про економічні, соціальні та політичні виміри урядової стабільності. Вони значною мірою визначають необхідність переформатування тієї чи іншої ситуації з метою пошуку балансу. Проте ми не будемо зупинятись на цих складових, зосереджуючи в основному увагу на результативності виборів по відношенні до порогів урядової стабільності та на способах замірів урядової стабільності в межах виборчих циклів.

Основним показником замірів урядової стабільності, який ми можемо пропонувати з точки зору дотичності до виборів є *індекс урядової стабільності*. Він показує яку частину від максимально можливого часу – терміну каденції парламенту – працював уряд (вважається, що максимально можливий час – це період від виборів до виборів = 100 %). Схожий спосіб введений Лейвером та Шофілдом, які запропонували механізм вирахування середньої тривалості урядів країн у місяцях або днях.

Для можливості використання даного заміру робимо виключення, суть якого в тому, що навіть неефективний уряд може бути тривалим і що «проста тривалість» не символізує і не вказує на стійку демократію. При цьому нами не береться до уваги «випробувальний» термін в 100 днів, який сьогодні визначають як старт діяльності уряду [8] Певний проміжок часу – попередня умова ефективності уряду. Проте, демократичні правила мають на увазі, що влада не повинна бути сконцентрована постійно в руках однієї групи або людини і що є

реальна можливість того, аби влада переходила до опозиції. Тому слід шукати здійснимий баланс між потребою в стабільності і бажанням чергування при владі. Саме тому основними категоріями, що визначають тривалість урядів в рамках парламентських каденцій та кожних наступних парламентських виборів є поняття «початку» і «кінця» уряду. [6]

Народження (початок) уряду визначається як будь-який уряд, сформований після виборів. У свою чергу, уряд завжди закінчується, коли проведені парламентські вибори. Це визначення, на нашу думку, має три переваги: завжди визначає уряд тим самим шляхом; визначається виборцями; дозволяє брати до уваги парламентські параметри оточення, що потенційно змінюється (такі як фракціоналізація або структура парламентської опозиції). [9] Ця модель виключає розгляд уряду як одного уряду, поки він очолюється тим же прем'єр-міністром [2].

Порівняно просто за даною методикою досліджувати урядову стабільність з прямою прив'язкою її до чергових виборів. Набагато важче знайти рівноважну між урядовими тривалостями в рамках одного законодавчого терміну або в рамках його відсутності, тобто за умов достроковості. Серед причин, які визначають можливість порушення рівноваги в рамках єдиного каденційного параметру, можна називати одночасно «розлад або зміну в партійній коаліції в межах кабінету» та «будь-яке чергування в розподілі міністерських місць серед партій» або «тільки істотні зміни в розподілі місць» [4].

Тому в даному контексті варто окремо зосередити увагу на понятті конституційно-правових відносин законодавчої та виконавчої гілок влади. Річ в тому, що вони прямо та опосередковано визначають результативність та необхідність виборів. Але й тут потрібно не забувати важливе посилення: «конституційні і правові норми, що визначають формування урядів і цикли життя, в основному торкаються ролі глави держави в процесі» [3]. Тому в виборчий цикл, результати виборів та підстави формування нового уряду вимагають врахування типу державного управління, а це детермінує необхідність забезпечення власних інтересів гілок влади у представництві «своєї» коаліції відповідним урядом. Нам даний зріз бачиться як неформальний момент інституційних співвідношень гілок влади.

Щоби використовувати схему замірів урядової стабільності в зрізі парламентських виборів, слід передбачити всі ймовірні винятки та передумови. Пропонуємо використовувати схему, яка «стандартизує» урядову стабільність і створює спосіб, який називається «урядовим виживанням», «заснованим на максимальному проміжку часу, в якому уряд може залишитися при виконанні службових обов'язків» [10]. Уряд, що входить в обов'язки за один рік до кінця чотирьох-літнього парламентського терміну і що залишається при виконанні обов'язків цілий рік одержує норму виживання 100 %, тоді як в ці три роки попередники отримали б норму 75 %. Проектуючи цю тенденцію на сьогоднішній український випадок, приходимо до висновку, що норма виживання уряду, який сформований в результаті

позачергових виборів 2007 року, гіпотетично є вищою за норму виживання попереднього уряду.

Особливість та результативність замірів урядової стабільності у відношенні до виборчих циклів полягає в тому, що цей спосіб дає змогу апелювати до різних випадків та умов замірів: його можна застосовувати і до періоду раннього транзиту тієї чи іншої країни, крім того його паралельно можна застосовувати і у випадках дострокових та чергових виборів парламенту. Щоби обчислити норму збільшення урядової стабільності в різних парламентських циклах, ми ділимо норму урядової тривалості парламентського терміну на відповідну тривалість попереднього терміну. Норма збільшення рівна 1 не вказує ніякої зміни взагалі, результат нижче 1 вказує зменшення, і результат вище 1 вказує на збільшення тривалості урядів.

В випадку України та інших країн із змішаною системою державного правління слід пропонувати одну додаткову умову, а точніше висунення на перший план впливу минулих подій у створенні конституції, потенційно небезпечних конфліктогенних ситуацій між безпосередньо вибраними президентами і міцними законодавчими органами та ліквідністю партійних систем. [7] Тобто ми в основному керуємось в даному випадку ідеями Шугарта та індексом Кері щодо незаконодавчих президентських повноважень [11], щоб проектувати наш власний індекс парламентської влади. Проте в рамках позачергових виборів індекс, що складений з чотирьох замірів (формування кабінету, осуд кабінету, зсув кабінету, розпуск асамблеї), не спрацьовує. Але загалом, перевірка індикатора показує, що в принципі його можна вважати багатообіцяючим.

Говорячи про урядову стабільність та демократичні вибори, якими за словами іноземних та вітчизняних експертів визнані вибори 2007 року в Україні, ми прагнемо вибудувати точні дотики стабільності урядових кабінетів та парламентських виборів. Мова повинна йти про 2 виміри даної дотичності: поняття «стабільного уряду» та «ефективного уряду». Річ у тому, що дві категорії служать рамковою межею в дослідженні урядових тривалостей в демократичних країнах або в окремих випадках проявів демократичних процедур, до яких застосовується конкретна практика. З іншої сторони, ми наполягаємо на необхідності доповнення даного розгляду конкретним емпіричним матеріалом, певними замірами та спостереженнями.

Проведення позачергових виборів 2007 року мало в даному контексті 2 головних наслідки – «закриття» порогу урядової тривалості «старого» кабінету міністрів та створення можливості старту і запуску нового урядового курсу в рамках нових термінів урядової тривалості та єдиного терміну парламентської каденції. Проте в даному факті є одне зауваження. Стабільність уряду, який формується в результаті формування коаліції після дострокових парламентських виборів, априорі, наповнюється приростом по відношенні до

попереднього уряду, навіть якщо мова йде про ймовірність пониження урядової ефективності, що несе в собі загрозу приростів урядових тривалостей. Тобто якщо взяти термін, який пробув попередній уряд при владі, а це орієнтовано 15 місяців (з серпня 2006 – до листопада 2007 року), і співставити його з 5-річним терміном повноважень парламенту, то отримуємо дуже низький поріг урядової тривалості – 25% від гіпотетично можливого. Якщо ж, теоретично новий уряд профункціонував би такий самий термін як і попередній, то його норма урядової стабільності була б дещо вищою. Річ в тому, що вона вираховується у відношенні до каденції парламенту, яка гіпотетично на даний момент є нижчою ніж в умовах попереднього кабінету. При однакових часових вимірах тривалостей отримуємо результат 50%.

Говорячи про наслідки позачергових виборів в зрізі урядової стабільності, слід сказати, що вони служать індикатором вироблення висновків про урядову тривалість попереднього кабінету. Попередній уряд отримав норму виживання близькою до 470 днів. Якщо порівнювати цю цифру з середньою урядовою тривалістю, отримуємо приріст урядової стабільності. До 1999 року – середня урядова тривалість в Україні становить 294 дні. В проміжку 1991-2006 років – становить 310 днів. Тобто отримуємо приріст в 160 днів. В чому причина приросту? Насамперед, слід звертатись до вже згаданих інституційних та конституційних рамок замірів стабільності. В Україні, згідно вступу в дію конституційної реформи, ускладнюється процедура утворення нового уряду, який сьогодні формується повністю по коаліційному принципу. Тобто саме вибори, в основному, служать індикатором визначення порогів урядової стабільності. Ми свідомо не беремо до уваги таких детермінант визначення урядової стабільності як заміщення, зміну чи виключення окремих міністрів із складу кабінету як системного утворення. Річ в тому, що така детермінанта не отримує оправдання в межах прив'язки до виборчих циклів та дострокових виборів. Загалом приходимо до висновку, що урядова стабільність в умовах пропорційної виборчої системи відрізняється «стаціонарністю» по відношенні до попереднього періоду. Річ в тому, що відбулась зміна структури, яка детермінує заміри урядової стабільності. Самої ж зміни «субстрату», точніше своєрідних агентів та їх складових, не відбулось.

Підсумовуючи, хочеться нагадати, що даний спосіб здійснення замірів урядової стабільності досі не використовувався у вітчизняній політології. Він може служити відправною точкою здійснення висновків та вироблення пропозицій для нормалізації ситуації із реальними порогами урядового виживання. Досить часто можемо апелювати до використання такої практики в світовому політичному процесі, проте слід переходити на власний амбітний та обґрунтований спосіб раціоналізації пошуків в даній сфері політології.

Список використаної літератури

1. Bealey F. Stability and Crisis: Fears About Threats to Democracy // European Journal of Political Research, 1987, vol. 15, № 6., 687
2. Blondel, Jean (1968): "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies" in: Canadian Journal of Political Science, Vol. 1, No. 2 (June), p. 180-203, 190
3. DeWinter, Lieven (1995): "The Role of Parliament in Government Formation and Resignation" in: Doring: Parliaments and Majority Rule in Western Europe, p. 115-151, 123
4. Dodd, Lawrence C. (1976): Coalitions in Parliamentary Government, Princeton (Princeton University Press), 283 p., 122
5. Huntington S. Political Order in Changing Societies. New Haven-London, 1968., 79
6. Lijphart, Arnd (1984): "A Note on the Meaning of Cabinet Durability" in: Comparative Political Studies, Vol. 17, No. 2, p. 163-166, 165
7. Olson, David M. / Norton, Philip (eds.) (1996): The New Parliaments of Central and Eastern Europe, London (Frank Cass), 254 p.
8. Sartori, Giovanni (1994): Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, Washington / New York (New York University Press), 219 p.
9. Sanders, David / Herman, Valentin (1977): "The Stability and Survival of Governments in Western Europe" in: Acta Politica, Vol. 12, No. 3 (July), p. 346-377, 353
10. Sanders, David / Herman, Valentin (1977): "The Stability and Survival of Governments in Western Europe" in: Acta Politica, Vol. 12, No. 3 (July), p. 346-377, 356
11. Shugart, Matthew Soberg / Carey, John M. (1992): Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics, Cambridge (Cambridge University Press), 316 p., 150
12. Zimmerman E. Government Stability in Six European Countries During the World Economic Crisis of the 1930s: Some Preliminary Considerations // European Journal of Political Research, 1987, vol. 15, № 1., 342