

РОЗДІЛ 17.

Громадянське суспільство і створення динамічної політичної системи в Україні

1. Державна влада і суспільна самоорганізація

Україна, як відомо, досі залишається транзитною країною з «на-вздогінною» моделлю розвитку. Такий стан справ передбачає домінування саме політичної складової у суспільно-політичних, економічних чи соціокультурних перетвореннях. Тому проблема створення динамічної політичної системи лежить у площині забезпечення повноцінної моделі взаємодії органів державної влади та суспільства. Оскільки політика реагує лише на організовані інтереси, ефективний розвиток країни неможливий без відповідного рівня самоорганізації суспільства. Тому розв'язання проблеми співвідношення державної влади і органів самоорганізації населення великою мірою визначає ефективність розвитку країни в цілому, рівень її демократичності.

За визначенням **державна влада** — це вид публічної політичної влади, що здійснюється державою та її організаціями, здатність держави підпорядковувати своїй волі поведінку людей та діяльність об'єднань, що знаходяться на її території. Традиційно державна влада здійснюється на центральному та регіональному рівні через відповідні органи державної влади.

При аналізі ефективності наявної моделі організації державної влади в будь-якій країні важливу роль має її **організаційний, комунікативний, директивний і функціональний аспекти**. **Організаційний аспект** влади передбачає спосіб організації її центральних і регіональних підрозділів. **Комунікативний аспект** передбачає правила та механізми передачі влади, з одного боку, і форми політичної відповідальності органів державної влади і окремих посадовців — з іншого. **Директивний аспект** передбачає ефективність проходження владних рішень за наявної інфраструктури органів державної влади та органів місцевого самоврядування і виражається у відповідній регіональній політиці. **Функціональний аспект** влади передбачає здатність і вміння реалізувати функцію суспільного управління на практиці. Тут важливу роль відіграє рівень децентралізації влади, який би забезпечував проходження політичних рішень (зменшуючи тим самим дефіцит легітимності влади) і водночас не гальмував процеси самоорганізації населення, і включає власне взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування та самоорганізації населення.

В Україні з **організаційної** точки зору державна влада в основному облаштована в традиційний, як для демократичних держав, спосіб. Джерелом влади, відповідно до Конституції України, є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцеве самоврядування. Державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Законодавча влада здійснюється парламентом України — Верховною Радою, яка одночасно є єдиним законодавчим і вищим представницьким органом влади. Владу глави держави здійснює Президент України. Виконавчу владу — Кабінет Міністрів України — вищий орган виконавчої влади, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації. Особливість України у тому, що органи державної влади існують не лише на регіональному (обласні державні адміністрації), а й на локальному рівні (районні державні адміністрації). Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Своєю чергою голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України (ст. 118 Конституції України). Водночас голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідають перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України, підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Щодо представницьких органів влади (обласних і районних рад), то місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам лише у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами¹.

Судова влада здійснюється Верховним Судом України та судами спеціальної юрисдикції. При цьому Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Зауважимо, що в Конституції України, хоча й є положення про поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову, у розділі VIII Конституції, яким визначається діяльність судової системи, про суди йдеться виключно як про органи правосуддя, а не судової влади.

В Україні, як відомо, після конституційної реформи 2004 р. баланс і співвідношення органів державної влади насамперед вищого рівня істотно змінився. Тому наразі, аналізуючи діяльність органів державної влади, слід одразу ж вести мову про проблеми, породжені політичною реформою.

Перехід до парламентсько-президентської форми державного правління суттєво вплинув на баланс і структуру насамперед вищих органів влади. Йдеться про зміни інституційно-функціонального характеру, які порушили баланс влади і спричинили низку політичних конфліктів насамперед на рівні вищих органів державної влади. Тож, наразі постає завдання вироблення оптимальної моделі взаємодії ключових макро-

політичних суб'єктів державної влади: Президента України, Кабінету Міністрів і Верховної Ради України.

Як відомо, політична реформа мала на меті забезпечити політичну відповідальність парламенту через надання відповідних кадрових прерогатив парламентським партіям в особі парламентської більшості, коопераційний зв'язок між законодавчою та виконавчою гілками влади для динамічного і послідовного прийняття і впровадження державно-управлінських рішень, системності у прийнятті нормативно-правових документів, стабільну і послідовну роботу уряду, забезпечивши йому певний імунітет від політичної кон'юнктури². Водночас політична реформа виявила свою недосконалість у інституційному та правовому аспектах. Наслідки від її запровадження мають прямо протилежний ефект. Фактично від часу її запровадження український політикум перебуває в стані перманентної політичної кризи.

На перший погляд, внаслідок політичної реформи політико-владні можливості парламенту значно розширилися за рахунок надання парламентським партіям права формування уряду, права поточного коригування роботи уряду через можливість відставки окремих міністрів, інших посадових осіб, що є суттєвим кроком у напрямі інституціалізації парламентської республіки. Також конституційна реформа значно розширила й можливості уряду. Наразі кандидатура прем'єр-міністра вноситься президентом за пропозицією коаліції депутатських фракцій або фракцією, яка становить парламентську більшість, що є цілком логічним з точки зору становлення партійної системи і повернення політичним партіям однієї з найважливіших функцій посередництва між державою і суспільством і представництва суспільних інтересів.

Водночас у Конституції і законах України досі невизначеним є порядок формування і припинення діяльності коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді. Конституція містить загальні положення про формування коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді, до складу якої належить більшість народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради (положення ч. 6 ст. 83 Конституції). Однак засади формування, організації і припинення діяльності урядової коаліції встановлюються Конституцією та Регламентом Верховної Ради України, затвердженим не законом, а її постановою. Недостатня урегульованість процедури функціонування парламентської коаліції саме на рівні закону призводить до того, що у Верховній Раді складається практика міграції окремих депутатів у фракції, за списками яких вони не обиралися, що загалом розмиває політичну структуру парламенту і, що вкрай негативно, спотворює реальне волевиявлення громадян.

Аналогічні проблеми існують і щодо процедури формування та відставки уряду. Так, законодавство не визначає засоби впливу на президента у разі, якщо той, отримавши від коаліції депутатських фракцій пропозиції щодо внесення до парламенту подання про призначення

прем'єр-міністра, у визначений період не вносить цієї кандидатури. Щодо відставки уряду, то у разі, якщо уряд відправлений у відставку, а парламентська коаліція розпалася або ж всередині неї існують суперечки щодо кандидатури нового прем'єр-міністра, країна отримує на невизначений термін виконуючого обов'язки прем'єр-міністра (випадок Ю.Єханурова початку 2006 р.). В окремих випадках це здатне спричинити колапс у системі влади, оскільки особа, яка є виконуючим обов'язки прем'єр-міністра не має тих прерогатив, що чинний прем'єр-міністр.

Зауважимо, що з проблемою нестабільності урядів стикається більшість країн, які мають континентально-європейський тип політичної системи (це не лише країни ЦСЄ, а й країни сталої демократії — Італія, Франція, ФРН). Зазвичай це країни з високим рівнем політичного плюралізму, фрагментованою політичною культурою тощо. Однак протягом десятиріч там виробилася практика запобігання подібним деструктивним ситуаціям за рахунок запровадження конструктивного вогуму довіри. Зокрема, конституцією Республіки Польща встановлюється умова, що уряд може бути відправлений у відставку лише, якщо протягом двох тижнів депутати визначаться з кандидатурою нового прем'єр-міністра. Аналогічна практика була запроваджена у Веймарській республіці, коли рішення Бундестагу про відставку федерального канцлера могло бути підписане президентом, лише якщо протягом двох днів буде проголошена кандидатура нового глави уряду.

Інша проблема, породжена політичною реформою, стосується **компетенцій підзаконного нормотворення**. Як відомо, в Україні суб'єктами законодавчої ініціативи є Верховна Рада України, Президент України і Кабінет Міністрів. Однак лише законопроекти президента можуть вноситися до парламенту як позачергові. До того ж президент наділений правом вето. Також президент має право призупиняти дію нормативних актів Кабінету Міністрів з мотивів невідповідності їх Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо визначення їх конституційності. Це означає, що за наявності «розділеного правління» — коли президент і уряд перебувають в опозиції один щодо одного, а проурядова парламентська коаліція не має кваліфікованої більшості, країна приречена на перманентний політичний конфлікт між урядом та главою держави, що гальмує нормальне проходження рішень будь-якого характеру згори донизу. Наявність двох конкуруючих центрів державної влади у цьому разі знову ж таки здатна спричинити протистояння і колапс влади загалом (одним із прикладів є дострокові парламентські вибори 2007 р.).

Іншою, не менш важливою, проблемою української політичної практики є недостатній рівень правового врегулювання багатьох аспектів суспільно-політичного та економічного життя, що породжує так званий правовий вакуум. Така ситуація підвищує рівень інтервенції президента та уряду в нормативно-правовій сфері, породжуючи тим

самим практику «ручного управління» суспільно-політичними та економічними процесами. Практика врегулювання актами президента та уряду великої кількості питань різноманітного характеру спричиняє новий виток конфліктів усередині влади, коли глава держави власними указами підміняє собою Верховну Раду. Крім того, практика так званого ручного управління, поширена на рівні президента та уряду, створює нішу для породження корупційних схем. Тому наразі важливим залишається питання законодавчого врегулювання прерогатив президента та уряду (поки що порядок вивчення законів, поданих на підпис глави держави, регламентується Розпорядженням глави держави № 221/97-рп від 30 травня 1997 р. «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президенту України законів України»). Уточнення на рівні закону меж нормотворчих компетенцій президента (підстави накладання вето або кількісне обмеження застосування ним цього права) тим самим знизить імовірність подвійного нормотворення.

Ще одна нерозв'язана проблема, яка вимагає нагального, на наш погляд, врегулювання — це уточнення компетенції президента і Верховної Ради. Статус президента як глави держави і гаранта Конституції робить його повністю самостійною фігурою при проведенні державної політики. Однак лише парламент, як єдиний законодавчий орган в країні, здатен ухвалювати закони, які б забезпечували ефективність цього інституту. Тому наразі важливо узгоджувати законотворчу діяльність Верховної Ради з позицією Президента України. Оскільки знову ж таки відсутність кваліфікованої більшості у парламенті, сподіватися на появу якої навіть після дострокових парламентських виборів 2007 р. не доводиться, робить високою ймовірність застосування президентом свого права вето щодо Законів, ухвалених парламентом, що знову ж таки призводить до стагнації законотворчого процесу. Звісно, пропрезидентська коаліція підвищує ймовірність скоординованої роботи парламенту, уряду та президента. Проте особливість усіх постсоціалістичних країн, які мають парламентську форму правління, полягає у тому, що парламентські коаліції не можуть бути однорідними, тому незалежно від того, пропрезидентські вони чи ні, терміни їхнього існування нетривалі, що зрештою спричиняє нестабільність урядів. Наприклад, у відносно благополучній Польщі за 16 років змінилося 12 урядів. В Україні після дострокових парламентських виборів більшості не здобула жодна політична коаліція, що вже нині дає підстави прогнозувати нетривале існування будь-якої більшості. Тому конфліктний потенціал українського парламенту залишається досить високим. Знизити рівень конфліктогенності всередині парламенту бачиться можливим за рахунок подальшої інституціалізації (унормування) сфер компетенцій вищих органів державної влади. Тим більше що за сприятливої політичної кон'юнктури (формування пропрезидентської коаліції) є всі можливості для прийняття законів, які б ліквідували нормативно-правовий вакуум

на рівні вищих органів влади. Ідеться про так звані супровідні закони, які б деталізували й унормовували прерогативи вищих органів влади: закони «Про Президента України», «Про регламент Верховної Ради», «Про парламентську опозицію» тощо.

Слід зазначити, що в середовищі суспільствознавців є різні погляди щодо ступеня унормування тих чи інших суспільних процесів. На перший погляд, високий рівень регламентації суспільно-політичних процесів, за А.Аслундом, «знижує дух авантюризму в суспільстві»³ і відповідно темпи його розвитку, з іншого, у суспільствах з великою кількістю конфліктогенних факторів, на кшталт України, унормування суспільно-політичних процесів знижує рівень їх агресивності. У цьому разі конституція хоча й є нормативно перевантаженою, а ускладнена процедура внесення змін до конституції фактично унеможлиблює її реформування, однак подібна телеологічність конституції за відсутності відповідних «супроводжувальних законів», низького рівня політичної та правової культури громадян стає своєрідним запобіжником проти узурпації влади тим чи іншим владним інститутом і знижує рівень екстремізму в суспільстві загалом.

Інший пласт проблем, який перешкоджає, на наш погляд, створенню динамічної політичної системи, стосується власне процедури формування органів виконавчої влади і заміщення окремих посад. Відповідно до Конституції України та Закону «Про місцеві державні адміністрації»⁴ (1999 р.) кадрові прерогативи щодо призначення та усунення глав місцевих державних адміністрацій має виключно Президент України. Щоправда, обласна чи районна рада може висловити недовіру голові відповідної місцевої адміністрації, на підставі чого президент приймає рішення і дає обґрунтовану відповідь. Лише у разі, якщо недовіру висловило дві третини від складу ради, президент приймає рішення про відставку голови місцевої державної адміністрації.

Як відомо, у політичній практиці країн світу формування виконавчої влади може відбуватися на основі політичного або професійного критерію. У першому випадку партія, яка перемогла на виборах, розставляє власних представників на посади в органах виконавчої влади. При цьому чітко визначається перелік посад, які вважаються політичними і підлягають ротації зі зміною влади. Формування владної вертикалі за професійною ознакою, на перший погляд, видається більш ефективним, оскільки за таких обставин влада змінюється лише на основі критерію ефективності і здійснюється найчастіше главою держави, який є фактичним главою виконавчої влади. Така схема характерна для змішаних або президентських республік, де має місце позапарламентський спосіб формування уряду. Однак, з іншого боку, що є негативним наслідком застосування подібної схеми, виборчі об'єднання у такому разі не в змозі реалізувати свої передвиборні програми. Тим самим втрачається головний критерій для усвідомленого вибору громадян в наступну виборчу

кампанію. Подібна схема водночас розмиває контури парламентських партій, чия діяльність стає невиразною, оскільки лише мізерна частка громадян цікавиться, хто і як голосує в парламенті, знижуючи тим самим статус парламентських партій.

Донедавна в Україні уряд формувався Президентом України на основі професійного критерію. Проте на практиці призначення високопосадовців відбувалося на підставі особистої відданості президенту або прем'єр-міністру. З запровадженням політичної реформи Україна перейшла до політичного принципу формування уряду. Однак подібний спосіб формування уряду і виконавчої вертикалі влади не гарантує ефективну діяльність органів державної влади. Навпаки, негативною тенденцією останніх років стало зниження рівня кваліфікації осіб, які займають політичні посади в органах виконавчої влади. Більшою мірою це стосується глав районних державних адміністрацій, меншою мірою — обласних державних адміністрацій, глав міністерств і відомств.

Нині очевидно, що реформа не забезпечила достатніх механізмів формування повноцінної вертикалі виконавчої влади. Попри розширення прерогатив Кабінету Міністрів, які ще більших гарантій зазнали після прийняття Закону «Про Кабінет Міністрів»⁵, виконавча вертикаль влади фактично залишилася у президента. Таким чином це створило підстави для паралельного існування двох виконавчих вертикалей. Уряд, сформований парламентом, не має права призначати голів державних адміністрацій. У разі, коли президент і уряд перебувають в опозиції один щодо одного (ситуація з урядом В.Януковича 2006—2007 рр.), створюються підстави для виникнення конфлікту між державними адміністраціями регіонального та локального рівня та урядом. На практиці це проявляється через відвертий саботаж урядових рішень, що унеможливорює ефективне проведення регіональної політики і зрештою політики правлячих політичних партій, які утворюють парламентську більшість.

Реалізація державної політики проводиться у безпосередній взаємодії з органами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення. І якщо в Україні у частині проходження державних рішень по владній вертикалі процедура є відносно повноцінною, оскільки має місце підпорядкування нижчестоящих адміністрацій вищестоящим, то у частині взаємодії власне з громадськими інституціями процес здійснення регіональної політики видається вкрай ускладненим. Причому тут слід виокремити проблеми як суто організаційного та правового, так і психологічного характеру.

Стосовно питання взаємодії органів державної влади та органів самоорганізації населення, важко заперечувати, що з утвердженням принципів місцевого самоврядування і поступовим перетворенням органів місцевого самоврядування у повноцінний суспільний інститут в українському суспільстві інтенсивно відбуваються процеси колективної інтеграції та самоорганізації в межах локальних співтовариств — місцевих громад.

Причому на цьому рівні українські громадяни демонструють високий рівень залучення до розв'язання тих чи інших місцевих проблем — від упорядкування своїх під'їздів, будинків, дитячих майданчиків, дворів до колективних акцій, пов'язаних з життям міста, селища чи села. Але це, як правило, спонтанні форми самоорганізації, які не вимагають постійної зайнятості чи відповідних інститутів.

Слід віддати належне й правовому забезпеченню принципів місцевого самоврядування і суспільної самоорганізації. В Україні право територіальних громад самостійно розв'язувати питання місцевого значення гарантується Конституцією України та законами, що регулюють реалізацію місцевого самоврядування на засадах Європейської хартії місцевого самоврядування, — «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб», «Про органи самоорганізації населення», «Про звернення громадян», «Про кондомініуми».

Відповідно до законодавства «місцеве самоврядування є не лише правом територіальної громади розв'язувати питання місцевого значення, а й реальною здатністю»⁶. Щодо загальновизнаних принципів місцевого самоврядування, слід наголосити, що на рівні закону органи місцевого самоврядування мають правову, організаційну та матеріально-фінансову самостійність. Місцеві бюджети формуються самостійно, вони не включаються до Державного бюджету України. Також органи місцевого самоврядування мають право самостійно спрямовувати витрати.

Поряд із фінансовою самостійністю органів місцевого самоврядування створено певну законодавчу основу для самостійності та місцевих органів влади, які можуть самостійно приймати рішення про те, які місцеві податки та збори встановлювати, як і які послуги надавати тощо. Водночас проголошений і закріплений на законодавчому рівні принцип самостійності місцевих бюджетів на практиці реалізується не повною мірою. Проблема в тому, що зберігаються істотні диспропорції у рівні розвитку регіонів, областей, районів та окремих населених пунктів. Усе це спричиняє нерівномірність насамперед фінансово-економічних можливостей органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

Іншим важливим кроком у напрямі посилення самодіяльності громадян є Закон «Про органи самоорганізації населення», яким визначено порядок створення, основні завдання, повноваження, принципи організації та діяльності органів самоорганізації населення, їхню фінансово-економічну основу. Так, відповідно до Закону, органи самоорганізації населення самостійно використовують фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, на цілі й у межах, визначених відповідною радою. Закон чітко розділяє власні та делеговані повноваження органів самоорганізації населення, визначає їхній статус, умови формування та об-

сяг відповідальності⁷. Водночас, незважаючи на проголошений принцип самостійності територіальних громад України, реальний механізм її забезпечення недостатній.

На рівні нормативно-правового забезпечення, на наш погляд, все ще зберігають підстави для дублювання повноважень місцевими державними адміністраціями та виконавчими органами сільських, селищних і міських рад. Так, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» до відання місцевих державних адміністрацій належить розв'язання наступних питань: забезпечення законності, охорони прав, свобод, законних інтересів громадян; соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації та підприємництва; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; науки, освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх; використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи та мобілізаційної підготовки; соціального захисту, зайнятості населення, праці та зарплати. До компетенції місцевих державних адміністрацій належить розв'язання питань соціально-економічного розвитку відповідних територій. Закон «Про місцеве самоврядування» визначає сфери компетенції своїх виконавчих органів так: підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст; забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних ресурсів. Тобто в плані нормативно-правового забезпечення функціонування виконавчих органів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування очевидне певне дублювання. Подібна нормативна двоякість спричиняє протистояння між радами та місцевими державними адміністраціями під час розв'язання тих чи інших питань і виливається в численних судових позовах і нескінченних судових процесах.

Інший аспект проблеми неефективності залучення органів самоорганізації населення — у власне нерозвиненості інститутів самоорганізації на місцевому рівні. Органи самоорганізації населення хоча й мають право делегувати власні повноваження інститутам громадянського суспільства, рівень розвитку недержавних структур на місцевому рівні залишається незадовільним, відтак ця ніша залишається незаповненою.

Щодо фінансово-економічної самостійності територіальних громад, то, знову ж таки, існують суперечності між положеннями закону і реальною практикою. Так, місцеві органи влади мають право по адмініструванню тільки місцевих податків і зборів, питома вага яких у доходах місцевих бюджетів становить 2-7%⁸. Інші вагомі податки та надходження — податок з прибутків фізичних осіб, плата за землю, податок на прибуток підприємств комунальної форми власності — за визначенням є загальнодержавними, хоча й надходять до місцевих бюджетів різних

рівнів. Тому для України й надалі актуальною залишається проблема не лише розмежування повноважень, а їх децентралізації та деконцентрації.

Поряд із суто організаційною проблемою унормування сфер компетенції органів державної влади та самоорганізації населення **проблема створення динамічної політичної системи має**, на наш погляд, **ще й суто психологічний характер**, розв'язання якої значно складніше і потребує більш витончених заходів. Про що йдеться?

Якщо разглядати проблему під кутом зору політичної науки, то можна дійти висновку, що процес самоорганізації суспільства передбачає істотні зміни сутності державної влади, зокрема, підвищення рівня взаємної відкритості та конструктивної співпраці владних структур і громадянського суспільства. З погляду синергетики найважливішою характеристикою успішного розвитку політичної системи є її здатність до самоорганізації, тобто створення громадських і політичних структур під впливом внутрішніх чинників. Це своєю чергою визначається рівнем відкритості як системи в цілому, так і її складових елементів. Так, за Ю.Габермасом, «ідея самоорганізації, що відтворюється через громадську комунікативність вільно об'єднаних членів суспільства, вимагає подолати “відокремлення” держави та суспільства»⁹. Тому, досліджуючи проблему державної влади і суспільної самоорганізації в Україні, необхідно звернутися до історичних фактів.

Історично на українських територіях самоорганізація відбувалася у досить специфічний спосіб, що обумовлено, по-перше, тривалими періодами відсутності державності; по-друге, тим фактором, що сучасні українські території протягом століть були предметом суперечок сусідніх держав; по-третє, специфічними формами поведінки власне влади, яка у свідомості суспільства ототожнювалася з чимось «чужим». Неможливо заперечувати, що специфічний історичний розвиток України наклав відповідний відбиток як на характер суспільства, так і на стиль здійснення державної політики. Тривалий бездержавний розвиток нашої держави детермінувався розвитком інших країн, до складу яких входили її території, насамперед Росії. Політика Російської імперії на українських територіях була значно реакційніша, ніж, скажімо, Австро-Угорської імперії на західних українських землях (згадаймо заборону Запорізької Січі, політику русифікації тощо). Це породило своєрідне відчуження, розкол по лінії «влада – суспільство». Крім того, протягом усього періоду бездержавності спостерігалось домінування політичної еліти, яка в своїх діях керувалася рішеннями чужої еліти (у даному разі російської) при повній відірваності від українського населення, що є наслідком специфічної процедури заміщення державних посад в Російській імперії, відсутності ідеологічних доктрин на кшталт польської, несформованості української політичної нації тощо.

Розвиток у межах спочатку Російської імперії, а згодом Радянсько-

го Союзу і передові досягнення, які запроваджувалися, забезпечувалися насамперед державно-адміністративними важелями без залучення внутрішніх суспільних ресурсів. Зрештою це породило, з одного боку тотальний етатизм, з другого — споживацький патерналізм і соціальну пасивність. Крім того, політика асиміляції української еліти, яка проводилася як Російською імперією, так і Радянським Союзом, спотворила логічну ланку взаємодії по лінії «держава — еліта — суспільство». Запроваджувані державою зміни здебільшого негативно відбивались у суспільній свідомості та виробили інстинкт самозбереження населення, який полягав у закритості й несприйнятті будь-яких ініціатив, що надходили з боку держави (звідси й прислів'я «Моя хата з краю...»), що й породило глибоке політичне відчуження.

Проблема політичного відчуження в період СРСР поглибилася, на наш погляд, ще й формуванням психології подвійних стандартів. Незважаючи на існування великої кількості громадських організацій, суспільна участь мала переважно неконвенційні форми, а громадські організації або ж створювалися «згори» з метою самолегітимації системи, або ж надійно системою контролювалися.

Від початку 90-х років XX ст. форми взаємодії влади та суспільства докорінно змінилися. З набуттям Україною статусу держави та конституюванням принципів демократії поступово створювалися умови для формування повноцінних форм політичної участі та розвитку самоорганізації населення. Однак після сплеску громадської та політичної активності початку 1990-х років Україна через низку причин як соціально-економічного, так і політичного характеру вступила у фазу стагнації процесів демократизації. Так, дані соціологічних досліджень засвідчують зростання скепсису щодо демократії. Тобто протягом 1990-х — початку 2000-х років політичне відчуження трансформувалося у відчуження до держави демократичної.

Підтверджують цю думку дані соціологічних досліджень. Так, українці загалом розуміють сутність демократії, пов'язуючи її з концепцією необмежених прав людини (66% респондентів), свободою зібрань, віросповідання, економічним процвітанням (51%), хоча ключові політичні свободи ще у 2003 р. згадували лише 36% респондентів. Для порівняння у 2000 р. саме політичні свободи як атрибут демократії відзначали 64% громадян. Загалом же у 2004 р. 58% громадян України вважали, що більш демократичною Україна й не стає¹⁰.

Щодо інструментальних можливостей демократії також очевидний регрес у ставленні українців до її інститутів. Зокрема, якщо у 1994 р. 36,1% громадян України вважали, що багатопартійна система Україні потрібна, то у 2006 р. кількість громадян, які дали позитивну відповідь, зменшилася до 22,2%¹¹. Аналогічна тенденція проявилася й у ставленні до депутатів. Якщо у 1994 р. 22,9% громадян уважали, що депутат здатен виразити інтереси громадянина в своєму представницькому органі, у

2006 р. ця цифра становила лише 12,8%. Притому що співвідношення негативних відповідей змінилося з 12,6% у 1994 р. до 25,6 — у 2006 р.¹²

Тобто при загалом позитивному ставленні до демократії більшість респондентів усе ж критично ставляться до інструментальних можливостей вітчизняної демократії: 69% українців не вірять, що участь у голосуванні забезпечує їм вплив на процес ухвалення рішень у державі, проти 25% тих, що вірять; 78% громадян взагалі не вірять або сумніваються, що можуть впливати на рішення уряду. При цьому лише 25% респондентів вважають, що запобігти ущемленню їхніх прав здатні місцеві суди або міліція. Не довіряє цим органам відповідно 50% і 58%. Реальними ж засобами захисту своїх прав вважають «неправові практики» — особисті зв'язки і знайомства, розв'язання проблем за допомогою хабара. Водночас переважна більшість українців не вважають, що партії, профспілки, ЗМІ та інші громадські організації є інструментами для захисту їхніх інтересів.

Таким само низьким є й рівень довіри до вищих органів державної влади. Так, у 2004 р. Верховній Раді і Кабінету Міністрів довіряло ледь більше 7% громадян, президенту Л.Кучмі — близько 11% проти 60% тих, хто не довіряв. Зауважимо, що з-поміж пострадянських країн це найнижчі показники. Якщо ж прослідкувати тенденції ставлення до органів влади останніх років, вони істотно не змінилися. Після надзвичайного сплеску періоду 2005 р., коли рівень довіри до новообраного президента В.Ющенка становив 54%, прем'єр-міністра Ю.Тимошенко — 54%, Верховної Ради — 49%¹³, рівень довіри до президента, прем'єр-міністра і Верховної Ради повернувся до тих же показників. Ця ситуація свідчить про те, що підтримку висловлювали окремим політикам і лише протягом короткого часу, а це означає, що новостворені демократичні інститути так і не набули повноцінної легітимності в суспільстві.

Аналогічна проблема стосується й місцевих органів державної влади. Так, 83,7% громадян протягом 2006 р. не зверталися за допомогою при розв'язанні особистих проблем до органів державної влади, тим часом як лише 5,7% громадян зверталися й отримали допомогу¹⁴. Водночас очевидне зростання довіри до органів судової влади і прокуратури. Так, якщо у 2002 р. до суду зверталось 4,7%, а до прокуратури — 2,7% громадян, то 2006 р. відповідно 5,9% і 3,0% громадян. Істотно підвищився рівень довіри і до місцевих державних адміністрацій: якщо 2002 р. 9,5% громадян контактували з цим органом, то у 2006 р. ця цифра зросла до 16,3%¹⁵.

Водночас, за даними того ж Інституту соціології, серед груп, які відіграють значну роль у житті українського суспільства, громадяни називають так звані групи інсайдерів, у першу чергу мафія та злочинний світ — 33,9% опитаних, підприємці та бізнесмени — 33,4%, лише потім власне представники правлячої еліти місцевого рівня та чиновники — 25,7% опитаних¹⁶.

Крім того, ситуація з формуванням повноцінних форм взаємодії органів державної влади та органів самоорганізації населення ускладнюється, на нашу думку, ще й специфічним суто українським явищем так званих «двох Україн» — історично-традиційним поділом країни на «схід» і «захід». Ідеться про протистояння між галицько-українською та російсько-радянською частинами соціуму — розкол, який поглибився у радянський період історії України. Відтак суспільство ідентифікує себе як окремий сегмент соціуму, а не як громадян України загалом. Як наслідок, політична структуризація суспільства в Україні тривалий час відбувалася за географічним (регіональним) критерієм, коли на противагу політичним партіям, сформованим у західних областях, створювалися альтернативні — у східних, що відповідним чином позначилося і на симпатіях електорату. Особливо виразно ця тенденція проявилася у ході минулих президентських виборів, коли кандидат в президенти В.Ющенко здобув підтримку західних та центральних областей, а В.Янукович — східних і Криму. Аналогічна тенденція повторилася і на парламентських виборах 2006 р., дещо менше — на дострокових парламентських виборах 2007 р.

Отже, історичний розвиток України є переконливим доказом того, що проблема України не у нерозвиненості суспільства як такого, навіть не в недосконалості форм самоорганізації населення, а у необхідності подолання проблем, які мають історичне походження і розв'язання яких безпосередньо обумовлює створення динамічної політичної системи — подолання масової соціальної апатії та політичного відчуження.

Пояснень поглибленню політичного відчуження в українському суспільстві багато. Однак у цьому сенсі визначальну роль має суто психологічний чинник — громадська самоідентифікація — система мотивацій суб'єкта, яка формується на основі певних ціннісних установок, політичних та соціальних орієнтацій. Якісні ж характеристики інститутів громадської самоорганізації визначаються культурою суспільної участі, яка базується на громадській відповідальності та суб'єктивній впевненості громадян в корисності, а головне — ефективності своєї участі. Своєю чергою, культура суспільної участі визначається насамперед ступенем укорінення у суспільному житті демократичних ідеалів і цінностей, з одного боку, і здатністю суспільства у разі необхідності задіяти демократичні інститути і механізми для реалізації загальнонаціональних і групових інтересів, з іншого.

Як свідчить українська політична практика, протягом 1990-х років суб'єктивна впевненість громадян в ефективності власної участі була істотно підірвана. Це пояснюється як економічними, так і суто політичними причинами. У масштабах суспільства це може мати вкрай негативні наслідки.

Зазвичай у ситуації політичного відчуження громадяни радше покладаються на самих себе або ж найближче оточення — сім'ю, колег по

роботі, людей зі схожими поглядами, інтересами. В Україні в ситуації кризового послаблення інтеграції та соціальної захищеності на перший план вийшли індивідуальні форми реагування, прагнення до суто індивідуальної вертикальної мобільності та соціального виживання за принципом «кожен сам за себе», які реалізуються в діапазоні — від кримінальної поведінки до різноманітних форм підприємницької діяльності.

Реалією українського сьогодення є недовіра до суспільних та політичних інститутів, які функціонально призначені захищати права громадян. Низький рівень політичного і суспільного включення громадян пояснюється, на наш погляд, по-перше, звуженням простору публічної політики, тобто громадяни не відчують реальної здатності впливати на політику держави, по-друге, тим, що українське суспільство все ж залишається суспільством споживацьким, де більше 60% громадян України перебуває за межею бідності, відтак зусилля основної маси населення спрямовані на елементарне виживання і адаптацію до нових умов життя.

Представлене співвідношення підтверджує тезу про утвердження в Україні корпоративної моделі взаємодії держави і суспільства. Як відомо, корпоратизм — це різновид авторитаризму, який утверджується у суспільствах з досить розвиненим економічним і соціальним плюралізмом, де мобілізація громадян досягла необхідного рівня для їх ефективної політичної участі. Однак корпоратизм обмежується представництвом інтересів нечисленних, недобровільних, незмагальних, ієрархічно організованих, функціонально різних, визнаних або ж створених державою, які мають монопольне представництво в обмін на контроль за обранням лідерів та артикуляцією вимог. Наслідком утвердження корпоративної моделі є свідоме відсторонення суспільства від процесів прийняття політичних рішень.

Тому ще одна проблема, яка впливає з даного твердження і стосується власне органів державної влади, полягає у її віртуалізації. Через масову інформатизацію суспільства і розповсюдження ЗМІ, які насамперед є відповідними бізнес-проектами, а не реальним відображенням сьогодення, дії влади висвітлюються неадекватно, у певному ракурсі. Фактично громадянин тепер, що називається, з перших рук — адекватно — може давати оцінку лише місцевій владі, частково регіональній.

Своєю чергою, соціум дедалі організовується за мережевою ознакою. Належність або володіння тією чи іншою мереженою структурою визначає володіння владою. Складається ситуація, коли влада існує автономно, а громадянин — автономно, будучи не в змозі її контролювати¹⁷. Принципи і джерела формування влади для більшості громадян не відомі. Це обумовлено як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами. З одного боку, все ще існують прогалини в нормативно-правовому забезпеченні громадської активності (політична та громадська участь), з іншого боку, громадяни й самі не надто настійливо намагаються впливати на

прийняті рішення. Влада більше не є монополією політичних інститутів. В Україні — це радше монополія бізнес-структур, яка трансформується у монополію державних органів, окремих політичних партій. Відповідним чином трансформуються й механізми реалізації політичної влади. Якщо раніше достатньо було обіймати певну посаду у владній ієрархії, то зараз лише маючи доступ до ЗМІ, маючи інформаційні канали впливу можна мати владу, не займаючи, скажімо, посаду у державній владній ієрархії (випадок Р.Ахметова до 2006 р., І.Коломойського, В.Пінчука і т.д.), маючи змогу впливати на суспільну свідомість, громадську думку, суспільні уявлення про ту чи іншу подію.

Зрештою віртуалізація політики призводить до загальної інституційної неспроможності демократії. Інакше кажучи, інститути не справляються з покладеними на них завданнями.

На перший погляд, у нашій державі різноманітним групам інтересів в основному забезпечено політико-правові умови діяльності. Але в умовах перманентного конфлікту з представниками правлячої еліти опозиція визнається де-юре, але не де-факто. Створено ілюзорні форми політичної участі — опозиційні сили формально мають право на змагальність, але реальна структура розподілу і відтворення влади не дає їм реальних шансів на успіх (яскравий доказ цьому «феномен Майдану»).

Отже, наразі Україна стоїть перед уже традиційною проблемою, яка специфічним чином розв'язувалась у СРСР, — реалізацією реального народовладдя, яке у термінах політичної науки пов'язане саме з розширенням каналів політичної та громадської участі як умови вдосконалення форм суспільної самоорганізації і відповідно створення динамічної політичної системи.

Зрозуміло, що процедура забезпечення народовладдя — справа не кількох днів чи місяців. Проте нині реально закласти політико-правові механізми, які б унеможливили узурпацію влади окремими можновладцями, з одного боку, і не допускали свавілля чиновників, з іншого.

У контексті реалізації даного завдання поряд з висловленими вище проблемами, які потребують врегулювання, доречним бачиться також подальше реформування політичної системи у напрямі парламентської республіки, прийняття відповідних законів, які б уможливили відкритість при прийнятті політичних рішень, розширили можливості суспільства впливати на політику окремих міністерств через створення наглядових рад, проведення консультацій з громадськістю, широке залучення науковців до формування державних стратегій тощо.

З огляду на специфіку самоорганізації українського суспільства і його ментальні характеристики акцент слід робити на вдосконаленні форм самоорганізації населення через створення кондомініумів, цільове фінансування місцевих ініціатив тощо.

Зрештою, на наш погляд, потребує перегляду власне система формування представницьких органів влади. Щодо парламенту, очевидно,

що модифікація пропорційної виборчої системи, запроваджена у нашій державі, радше створила умови для усунення суспільства від якісного наповнення виборчих списків політичних партій і тому не здатна зменшити рівень політичного відчуження. Тому доречною є її вдосконалення у напрямі переходу до багатомандатних виборчих округів з відкритими партійними списками і преференційним голосуванням.

2. Групи інтересу та впливу, клани і олігархія

Формально-юридично система владних відносин в Україні від 1991 р. будувалася на удаваному чи бажаному балансі між законодавчою, виконавчою та судовою владою. Тоді ж в цій системі з'явилася влада президентська, яка конфліктувала з усіма згаданими гілками влади, і часто дублювала і підмінювала їх. Уся дотеперішня політична історія України — це постійне змагання між президентом та іншими гілками влади за розподіл і перерозподіл владних повноважень, контроль над ресурсами та владними структурами.

Конфігурація влади та обсяг владних повноважень постійно змінювалися. Якщо на початку 1990-х більшу політичну вагу та вплив на розподіл влади і власності мала Верховна Рада, то з середини 1990-х дедалі потужнішим гравцем на політичному полі стає президент. Вже за часів президентства Л.Кравчука становлення інституту президентства супроводжувалося гострими конфліктами з законодавчою владою, але тоді президентів явно бракувало організаційних та фінансових ресурсів для розв'язання цих конфліктів на власну користь.

Починаючи з 1995 р. спостерігається поступова й дедалі більша концентрація владних повноважень у руках президента Леоніда Кучми та його адміністрації — попри всі спроби реальної чи віртуальної політичної опозиції перешкодити йому, всупереч усім реальним та удаваним юридичним і політичним обмеженням його влади, зафіксованим у Конституції та артикульованим в контрдіях Верховної Ради. На початок 2000-х років Л.Кучма зосередив у своїх руках такий обсяг владних повноважень, що деякі дослідники воліли називати політичну систему в Україні «напівпрезидентською», або ж «суперпрезидентською»¹⁸.

Бурхливі події, пов'язані з боротьбою за владу, назовні виглядали як перманентний конфлікт між президентом і парламентом. На рубежі 1990-х — 2000-х років у ньому з'явилася «третя сила» — організована політична опозиція, яка діяла як в стінах Верховної Ради, так і поза ними. На загал боротьба в трикутнику «президент — парламент — опозиція» виглядала як класична схема, цілком звична для усталених демократій.

Утім, в Україні, як і на всьому пострадянському і посткомуністичному просторі, ця схема мала певну специфіку. Значною мірою характер, зміст, спрямованість і результати боротьби за владу в згаданому трикутнику визначалися не ідеологією, не політичними стратегіями, не світо-